

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
NÍVEL MESTRADO**

**GABRIELA MILANI PINHEIRO**

**LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E O DIREITO À DEMARCAÇÃO TERRITORIAL  
GUARANI E KAIOWÁ:  
UMA ANÁLISE CRÍTICA AO DISCURSO-PRÁTICA EM DIREITOS HUMANOS**

**SÃO LEOPOLDO**

**2024**

GABRIELA MILANI PINHEIRO

**LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E O DIREITO À DEMARCAÇÃO TERRITORIAL  
GUARANI E KAIOWÁ:**

**Uma análise crítica ao discurso-prática em direitos humanos**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Público pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)

Orientadora: Profa. Dra. Fernanda Frizzo Bragato

São Leopoldo

2024

P654I

Pinheiro, Gabriela Milani

Litigância estratégica e o direito à demarcação territorial Guarani e Kaiowá: uma análise crítica ao discurso-prática em direitos humanos. / Gabriela Milani Pinheiro -- 2024.  
216 f ; 30cm.

Dissertação (Mestrado em Direito) -- Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2024.

Orientadora: Profa. Dra. Fernanda Frizzo Bragato.


1. Direitos humanos. 2. Litígio estratégico. 3. Demarcação dos territórios - Povos indígenas - Guarani e Kaiowá. I. Título. II. Bragato, Fernanda Frizzo.

CDU 342.7

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD  
NÍVEL MESTRADO

A dissertação intitulada: "LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA E O DIREITO À DEMARCAÇÃO TERRITORIAL GUARANI E KAIOWÁ: Uma análise crítica ao discurso-prática em direitos humanos", elaborada pela mestranda **Gabriela Milani Pinheiro**, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de MESTRE EM DIREITO.

São Leopoldo, 21 de agosto de 2024.

  
Prof. Dr. **Anderson Vichinkeski Teixeira**,

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

Presidente: Profa. Dra. Fernanda Frizzo Bragato Participação por Webconferência

Membro externo: Profa. Dra. Evorah Lusci Costa Cardoso Participação por Webconferência

Membro externo: Prof. Dr. Bruno Boti Bernadi Participação por Webconferência

Membro: Profa. Dra. Jânia Maria Lopes Saldanha Participação por Webconferência

## **AGRADECIMENTOS À CAPES**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

Aos meus pais, por me ensinarem a lutar sempre  
pela justiça social.

## AGRADECIMENTOS

Construir esse trabalho em um período tão desafiador não foi fácil. É por isso que, como eu, este trabalho é feito de muitas e muitos, a quem agradeço.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Fernanda Frizzo Bragato, por provocar ideias que possibilitaram novas perspectivas de mudança. Sou imensamente grata pelas oportunidades, pela confiança e pelos ensinamentos.

À minha família em nome de meus pais, Gilson Pinheiro e Célia Cecilia Milani, preciosos companheiros de luta, que me oportunizaram inúmeros privilégios, mas nunca me deixaram esquecer das inquietudes sociais que não me atingem. Foi no trabalho de vocês que descobri a real beleza e significado da luta pela justiça social por meio da advocacia. Obrigada por cada ensinamento de empatia e amor.

À minha querida irmã, Mariana Milani Pinheiro, pela compreensão e pelo afeto ao longo de todo processo acadêmico.

À minha amada companheira Bianca König Berle, que ao longo dessa jornada foi cúmplice nos sofrimentos e nas alegrias, parceira da construção e produção desse trabalho. Obrigada pelo colo, pelo carinho, pelo incentivo e por todo amor dedicou à essa conquista.

À minha querida amiga Bianka Adamatti, que em meio aos emaranhados da pesquisa me ensinou e me guiou no traçar das linhas do meu pensamento e da minha escrita. Sem você essa construção desmoronaria.

Às minhas colegas e amigas do PPGD Unsinos, Gabrille O' de Almeida, Samantha Lins, Elisa Hartwig e Lais Nardon, com quem cresci como pessoa e pesquisadora. Obrigada por cada palavra de afeto, troca e ensinamento.

Ao Conselho Indigenista Missionário Regional de Mato Grosso do Sul, ao Ministério Público Federal de Dourados e à Defensoria Pública da União em Mato Grosso do Sul, na pessoa dos seus representantes, pelas valiosas contribuições para o desenvolvimento do trabalho.

Por fim, entendo que este estudo parte da importância de visibilizar a luta pela efetivação dos direitos dos povos indígenas do Brasil. Assim, entendo-o como um espaço para que se possa ver e ouvir aqueles que, mesmo não estando ocultos, precisam urgentemente ser vistos e ouvidos. Aos Guarani e Kaiowá e a todos os povos indígenas do Brasil, pelas suas vidas.

Se algum dia, porém, os respeitáveis juizes do Brasil, esquecidos do respeito que devem à lei, e dos imprescindíveis deveres que contraíram perante a moral e a nação, corrompidos pela venalidade ou pela ação deletéria do poder, abandonando a causa sacrossanta do direito e, por uma inexplicável aberração, faltarem com a devida justiça aos infelizes que sofrem escravidão indébita, eu, por minha própria conta, sem impetrar o auxílio de pessoa alguma e sob minha única responsabilidade, aconselharei e promoverei não a insurreição, que é um crime, mas a “resistência”, que é uma virtude cívica, como a sanção necessária, para pôr preceito aos salteadores fidalgos, aos contrabandistas impuros, aos juizes prevaricados e aos falsos impudicos detentores. (BN, Correio Paulistano, Luiza Gama, “Luiz G. P. da Gama”, 10 nov. 1871, p. 2-3 *apud* LIMA, 2024. p. 409-410).

*“Por isso que eu falo, nós nunca... nós não recebe demarcação de publicação o de relatório pela vontade do governo, né, é pela nossa luta mesmo, pela nossa resistência indígena que nós consegue né”<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Guarani e Kaiowá, liderança indígena em entrevistada.



## RESUMO

O trabalho analisa as potencialidades e limitações de uso do litígio estratégico em direitos humanos para reivindicar a demarcação de terras Guarani e Kaiowá, povo indígena originário do cone sul de Mato Grosso do Sul. A partir das dinâmicas de reivindicação por demarcação de terras indígenas no contexto brasileiro e dos obstáculos à sua efetivação, propõe-se investigar a possibilidade de uso do método de litígio estratégico em direitos humanos, como meio de promoção de justiça e transformação social que tem por objetivo gerar impactos estruturais às situações de violações sistêmicas. Por se tratar de ferramenta complexa, a utilização de tal método de litígio exige uma análise crítica, tendo em vista as diversas questões que devem ser minuciosamente refletidas para que uma demanda seja proposta. Desde a representação por agentes especializados, até os objetivos de impactos estruturais, uma vasta possibilidade de previsões dependerá não apenas do intuito da ação por parte dos representantes, mas do ambiente e do contexto em que ela tramitará, bem como das suas possíveis consequências jurídicas, políticas e sociais aos grupos e pessoas envolvidas. Diante disso, o trabalho parte de uma perspectiva crítica à lógica colonial do discurso hegemônico dos direitos humanos, para propor a análise das limitações e potencialidades do litígio estratégico na promoção de demandas que busquem a efetiva promoção da justiça social. Para tanto, investiga a forma como o judiciário enfrenta questões sobre a territorialidade indígena e realiza uma análise contextual a partir do material produzido por meio das entrevistas dos principais atores que litigam judicialmente os casos de demarcação de terra dos Guarani e Kaiowá. Conclui-se que apenas ao considerar aspectos e condições de garantia do direito de acesso à justiça, como perspectiva que possibilita pensar alternativas ao discurso-prática, é possível propor litígio estratégico para reivindicar a demarcação dos territórios Guarani e Kaiowá.

**Palavras-chave:** litígio estratégico; povos indígenas; demarcação; direitos humanos; Guarani e Kaiowá.

## ABSTRACT

This research examines the potential and limitations of applying strategic human rights litigation as a means of claiming the demarcation of Guarani and Kaiowá lands, an indigenous people from Mato Grosso do Sul. In light of the dynamics of demands for the demarcation of indigenous lands in the Brazilian context and the obstacles to their realization, we propose to investigate the possibility of using the method of strategic litigation in human rights as a means of promoting justice and social transformation that aims to generate structural impacts on situations of systemic violations. As this is a complex tool, the utilization of this method of litigation necessitates a meticulous examination, given the multifaceted considerations that must be meticulously evaluated before a claim can be initiated. A wide range of predictions will depend on the intent of the action by the representatives, the environment and context in which it will take place, and its possible legal, political, and social consequences for the groups and people involved. In light of these considerations, the study takes a critical stance towards the colonial logic of the hegemonic discourse of human rights. Additionally, the study proposes an analysis of the limitations and potential of strategic litigation in the promotion of claims that seek the effective promotion of social justice. This investigation thus examines the manner in which the judiciary addresses issues of indigenous territoriality and performs a contextual analysis based on the material produced through interviews with the principal litigants in the Guarani and Kaiowá cases. It can be concluded that strategic litigation may be proposed to claim the demarcation of the Guarani and Kaiowá territories, provided that the conditions for guaranteeing the right of access to justice are taken into account, as a perspective that makes it possible to think of alternatives to the discourse-practice.

**Key-words:** strategic litigation; indigenous peoples; demarcation; human rights; Guarani and Kaiowá.

## LISTA DE SIGLAS

ADIs	Ações Diretas de Inconstitucionalidade
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
APIB	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
aSIDH	Acesso ao Sistema Interamericano de proteção aos Direitos Humanos
CAC	Compromisso de Ajustamento de Conduta
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
CIMI	Conselho Indigenista Missionários
CIMI-MS	Conselho Indigenista Missionário Regional Mato Grosso do Sul
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Corte IDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CPI-SP	Comissão Pró Índio de São Paulo
DPU	Defensoria Pública da União
DPU	Defensora Pública da União
ERRC	European Roma Rights Center
ESAP	Escrito de Solicitações, Argumentos e Provas
FPA	Frente Parlamentar Agropecuária
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GAJOP	Gabinete de Assessoria Jurídica das Organizações Populares
GTS	Grupos de Trabalho
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Interights	International Centre for the Legal Protection of Human Rights
LSC	Legal Services Commissions
MNDH	Movimento Nacional de Direitos Humanos/Regional Nordeste
MPF	Ministério Público Federal
MPG	Migration Policy Group
MPI	Ministério dos Povos Indígenas
NAACP	National Association for the Advancement of Colored People

OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONU	Organização das Nações Unidas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFE AGU-	Procuradoria Federal Especializada da Advocacia Geral da União
FUNAI	junto à FUNAI
PRR 3ª	Procuradoria Regional da República da 3ª Região
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
SPILTN	Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TI	Terra Indígena
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNISINOS	Universidade do Vale do Rio dos Sinos
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFAM	Universidade Federal do Amazonas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2 O DIREITO À DEMARCAÇÃO DE TERRITÓRIO INDÍGENA NO BRASIL</b> .....	<b>23</b>
2.1 Direito ao território: aspectos normativos jurídicos e políticos do direito à demarcação do território indígena no Brasil .....	23
2.2 A judicialização das demarcações: uma análise do poder judiciário e as demandas sobre territorialidade Guarani e Kaiowá .....	42
2.3 A dinâmica jurídica na demanda territorial: um olhar a partir da rede de litígio dos Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul .....	63
2.3.1 Participação e condições de reivindicação das comunidades indígenas .....	65
2.3.2 Estratégias de atuação em nível de movimento indígena .....	70
2.3.3 Dinâmica de atuação institucional dos representantes no judiciário .....	78
2.3.4 Dinâmicas entre indígenas e seus representantes.....	89
2.3.5 Reação do judiciário às ações territoriais indígenas .....	96
2.3.6 Diálogo intercultural e protagonismo indígena .....	105
<b>3 LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA EM DIREITOS HUMANOS E O DIREITO À DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS</b> .....	<b>114</b>
3.1 ‘O que é litígio estratégico?’: perspectivas a partir dos direitos humanos e do direito de interesse público .....	114
3.2 Litígio estratégico em direitos humanos e a demarcação de terra indígenas: caminhos contra-hegemônicos para o discurso-prática .....	136
3.3 A demarcação das terras Guarani e Kaiowá: condições do acesso à justiça na promoção do litígio estratégico em direitos humanos .....	163
3.3.1 Marco normativo que viabilize a tutela jurisdicional.....	170
3.3.2 Judiciário independente, instruído e disposto.....	173
3.3.3 Defensoras(es) com habilidade em litígio.....	177
3.3.4 Presença da sociedade civil .....	180
3.3.5 Sustentabilidade do litígio e de recursos financeiros.....	182
3.3.6 Participação e fortalecimento dos sujeitos titulares de direitos .....	185
<b>4 CONCLUSÃO</b> .....	<b>189</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>196</b>
<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DAS ENTREVISTAS COM OS REPRESENTANTES JUDICIAIS DOS GUARANI E KAIOWÁ</b> .....	<b>212</b>

<b>APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO DA ENTREVISTA COM A LIDERANÇA GUARANI E KAIOWÁ .....</b>	<b>215</b>
---	------------

## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho está situado na área de direitos humanos e engloba os resultados de pesquisas desenvolvidas na qualidade de bolsista de mestrado junto ao programa de pós-graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), junto à linha de pesquisa sociedade, novos direitos e transnacionalização, bem como no âmbito do projeto de pesquisa “Litigância estratégica em direitos humanos: potencialidades para efetivação de direitos das comunidades indígenas”, coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Fernanda Frizzo Bragato.

Como recorte da pesquisa desenvolvida, o tema central do trabalho está voltado para a análise dos potenciais e limitações da litigância estratégica em direitos humanos como mecanismo de acesso à justiça e instrumento de concretização dos direitos territoriais dos povos indígenas. A originalidade do tema foi verificada junto ao catálogo de teses e dissertações da Capes, em que não foram encontradas respostas à pesquisa conjunta dos termos: “litigância estratégica”, demarcação e “terras indígenas”.

Assim, o estudo está delimitado na análise da promoção da litigância estratégica como ferramenta de mudança social, com o objetivo de compreender viabilidade de uso de tal método no contexto de reivindicação dos povos indígena no Brasil por demarcação de territórios tradicionais, em uma perspectiva crítica, tendo como parâmetro de análise o contexto de reivindicação por demarcação de terras das comunidades Guarani e Kaiowá, no estado de Mato Grosso do Sul.

Isso porque a demarcação de terras indígenas no Brasil é um direito sistematicamente violado, o que se observa pela demora e/ou impossibilidade da conclusão do procedimento junto à autarquia indigenista, bem como pela constante instabilidade jurídica gerada pelas disputas de setores economicamente dominantes da sociedade brasileira que possuem interesses na exploração de recursos naturais das terras reivindicadas. Diante desse recorte, pretende-se responder à seguinte pergunta: em que medida a litigância estratégica em direitos humanos é método capaz de viabilizar o eficaz acesso à justiça para a garantia de direitos territoriais do povo indígena Guarani e Kaiowá?

Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é identificar se o litígio estratégico em direitos humanos, como ferramenta jurídica de transformação, é capaz de garantir o

acesso efetivo e eficaz das comunidades indígenas Guarani e Kaiowá aos sistemas de justiça, com fins de reivindicar a demarcação de seus territórios originários.

Para tanto, o presente trabalho busca identificar as dinâmicas que envolvem a demarcação de terras indígenas no contexto brasileiro, para compreender em quais campos de disputa tal direito se insere. Nesse mesmo sentido, delimitar-se-á o contexto de reivindicação por demarcação territorial dos Guarani e Kaiowá, a fim de identificar as dificuldades encontradas por este povo indígena para demandar seus direitos por meio do litígio estratégico, considerando aspectos inerentes aos seus representantes, sua forma de organização política e cultural, suas condições de vida, suas percepções sobre o sistema de justiça e as intenções pela proposição de litígios em uma dinâmica estratégica.

Ademais, o trabalho busca compreender o desenvolvimento histórico da litigância estratégica a partir do direito de interesse público, bem como os seus aspectos conceituais e práticos na promoção de direitos humanos. Tal análise partirá da revisão da literatura produzida por atores de mobilização dos direitos humanos – majoritariamente do norte global – que fazem uso de tal método, a fim de definir um arcabouço teórico capaz de identificar como o discurso-prática do litígio estratégico tem sido promovido a partir de um discurso hegemônico dos direitos humanos. Ainda, o trabalho se propõe a identificar as potencialidades e limitações da dinâmica de atuação da litigância estratégica para reivindicar direitos territoriais dos povos indígenas, em uma perspectiva crítica a partir dos aportes descolonias.

Por fim, busca compreender as limitações do litígio estratégico na garantia do acesso à justiça e na efetivação da justiça social, para propor modelos de litígio estratégico que não reproduzam a lógica hegemônica do discurso de promoção dos direitos humanos, em uma perspectiva alternativa ao discurso-prática, a partir da análise do contexto de reivindicação por demarcação territorial Guarani e Kaiowá.

Tal pesquisa se justifica frente à necessidade de identificar ferramentas que possam potencializar a reivindicação por demarcação das terras Guarani e Kaiowá, em um cenário de contínua violação de direitos humanos. Nesse sentido, dados demográficos informam o desanimador cenário que envolve demarcações indígenas no Brasil. Conforme o censo de 2022, o Brasil possui uma extensão territorial de 8.510.418 km<sup>2</sup>, com uma população que soma aproximadamente 203.080.756 habitantes (FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE), 2023). Desse total territorial, 13,75% correspondem às terras



indígenas presentes nos registros da FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI), as quais somam 736 terras indígenas reivindicadas<sup>2</sup> e que estão em alguma das cinco fases do processo de demarcação (em estudo; delimitada; declarada; homologada; regularizada). Ainda, do total indicado, apenas 477 terras indígenas constam como regularizadas, ou seja, foram efetivadas no processo de demarcação (FUNAI, 2023).

No que diz respeito ao contingente populacional indígena no Brasil, o censo de 2022 registrou o total de 1.693.535 pessoas indígenas, sendo que os três estados com maior número populacional são: Amazonas, com 490.854 habitantes indígenas, Minas Gerais, com 229.103 habitantes indígenas, e Mato Grosso do Sul, com 116.346 habitantes indígenas (IBGE, 2023).

Quanto às reivindicações por demarcação de território indígena em andamento junto à FUNAI, dados levantados pelo Conselho Indigenista Missionários (CIMI) no Relatório de Violência contra os Povos Indígenas de 2022 (Conselho Indigenista Missionário (CIMI), 2023) apontam que os estados brasileiros com maior número de terras indígenas em análise para demarcação<sup>3</sup> são o estado do Amazonas, com 223 requerimentos de demarcação, o estado de Mato Grosso do Sul, com 151 requerimentos de demarcação, e o estado de Mato Grosso, com 55 requerimentos de demarcação. A partir destas informações, foi possível constatar que a etnia indígena que possui maior número de reivindicações de demarcação de terras indígenas no Brasil são os Guarani e Kaiowá do Mato Grosso do Sul, com o total de 103 requerimentos de demarcação de terra, seguida pelo povo indígena Kokama do Amazonas, com 53 pedidos de demarcação.

Como visto, particularmente em relação aos Guarani e Kaiowá, a violação desse direito tem sido vivida de forma mais intensa, inclusive porque trata-se de povo indígena que vive cotidianamente em meio aos conflitos territoriais e sujeito à extrema vulnerabilidade econômica e social. Conforme Relatório da Comissão Interamericana de Direitos Humanos sobre a situação dos Direitos Humanos no Brasil, de fevereiro de 2021, há uma “grave situação humanitária sofrida pelos povos Guarani e Kaiowá” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA), 2021, p. 84), descrita tanto na limitação do acesso à terra, ataques praticado por milícias

---

<sup>2</sup> Além destas referidas, a FUNAI afirma que há cerca de 490 reivindicações de povos indígenas em análise no âmbito da fundação (FUNAI, 2023).

<sup>3</sup> No caso do estudo realizado pelo CIMI, as fases analisadas são: (a) A identificar; (b) Identificada; (c) Declarada; (d) Homologada; e (e) sem providência (CIMI, 2023).

armadas com auxílio das forças policiais, confinamento territorial que impossibilita uma vida digna às comunidades, altos índices de homicídios e suicídios, a remoção das crianças indígenas de suas famílias, enfim, diversas situações relatadas que destacam a violação de direitos humanos sofridas por este povo indígena (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH), 2021).

Nesse mesmo sentido, a Relatora Especial da ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU), Tauli-Corpuz, que esteve em Mato Grosso do Sul quando da sua visita ao Brasil, em 2016, já identificava a urgência de medidas em relação à situação dos Guarani e Kaiowá na reivindicação dos seus territórios, diante do contexto de contínuos conflitos e violências (UNITED NATIONS, 2016). A Relatora citou como principal pauta de proteção de direitos humanos aos povos indígenas do Brasil a urgência na demarcação dos seus territórios, em que a finalização dos procedimentos demarcatórios promove a garantia dos demais direitos, bem como a condição de vida digna (UNITED NATIONS, 2016).

Também, em recente visita ao Brasil, em abril de 2023, a subsecretária-geral da ONU, Alice Wairimu Nderitu, esteve em Mato Grosso do Sul e visitou as comunidades Guarani e Kaiowá. Em sua declaração, Nderitu reafirma a demora das demarcações territoriais em Mato Grosso do Sul, em especial do território Guarani e Kaiowá, bem como as violações sofridas em decorrência da delonga dos procedimentos demarcatórios, que os mantém em constante perigo e em condições humanitárias degradantes. Pontos assinalados pela subsecretária-geral foram a violenta expulsão sofrida pelos Guarani e Kaiowá de suas terras, as condições de vida degradantes e desumanas em que vivem às margens das rodovias, a falta de acesso a serviços básicos de saúde, alimentação, educação e saneamento básico, além da extrema pobreza. Ainda, mencionou a política discriminatória promovida pelo Estado contra os povos indígena, que orientou órgãos indigenistas a uma postura de omissão, limitando recursos na proteção das comunidades de forma discriminatória, violando seus direitos humanos (ONU, 2023).

O direito à demarcação das terras tradicionais indígenas ainda não é um direito plenamente garantido no Brasil, apesar de estar expressamente previsto na Constituição Federal. O tema da demarcação está em constante disputa nas fronteiras do direito e da política, guiado, parte pela compreensão de direito fundamental de acesso ao território tradicional, parte por interesses econômicos de

determinados setores sociais que exercem o papel colonial de exploração do território.

No que tange ao contexto Guarani e Kaiowá, a reivindicação ao direito de demarcação de terras também significa a reivindicação do direito à vida digna desse povo indígena. Contudo, a dificuldade dessas comunidades de acessar meios que possibilitam essa reivindicação pela demarcação dos territórios, como judiciário instruído e disposto, defensores com conhecimento técnico-jurídico e cultural, assim como a falta de condições políticas e sociais que evidenciam a vulnerabilidade dessas comunidades e de suas organizações, são fatores importantes para pensar a viabilidade de meios de concretização desse direito.

Por sua vez, a defesa de direitos humanos tem sido exercida em uma variedade de meios que possibilitam conferir múltiplas formas e métodos de litigar. A aplicação de métodos criativos que oportunizem meios de levar às cortes e tribunais, nacionais e internacionais, demandas de grupos vulneráveis, criou caminhos para a conceituação de um discurso-prática que possui poder transformador para além da garantia de direitos na esfera individual: o litígio estratégico em direitos humanos.

Ao abordar a litigância estratégica em direitos humanos como mecanismos de reivindicações por justiça social, a pesquisa possui relevância pois propõe estudo sobre método de litígio orientado a partir de uma demanda de violação sistêmica de direitos humanos de grupos socialmente vulneráveis, como é o caso dos povos indígenas e o direito à demarcação territorial. Portanto, parte-se do pressuposto que a promoção de um litígio estratégico exige uma análise abrangente da situação de fato, a fim de compreender tanto o sofrimento individual ou coletivo em um contexto sociopolítico específico das vítimas envolvidas, quanto a possibilidade de aferir violações sistêmicas de direitos iminentes ou futuras.

Ademais, a litigância estratégica tem se mostrado como relevante método de demanda jurisdicional, cujos efeitos e resultados abarcam uma gama de interpretações subjetivas, abertas e significados positivos e negativos. Essas perspectivas ressonam e se estendem ao longo do tempo, com potencial de impactos positivos em relação à promoção e à reparação de direitos, que podem ressoar como políticas públicas, consciência social, modificação de culturas jurídicas conservadoras etc. Nesse sentido, o litígio estratégico em direitos humanos também vai atuar nas fronteiras de disputa entre direito e política, de modo que se apresenta com potencial transformador e promotor de justiça social.

Contudo, a dinâmica de defesa dos direitos humanos promovida em âmbito nacional ou internacional a partir de litígios estratégicos denota aspectos institucionais e políticos que irão influenciar nas condições em que as demandas serão propostas, o que deve ser observado com lentes críticas diante dos interesses advindos do próprio circuito de promoção de direitos humanos. Tal perspectiva será adotada e apresentada no presente trabalho, ao longo das definições apontadas pelos autores do norte global, a quem é vinculado o desenvolvimento das técnicas e os escritos que descrevem os aspectos fundamentais do litígio estratégico em direitos humanos.

Portanto, compreender as sistemáticas pelas quais o litígio estratégico tem sido operado pelos atores de mobilização dos direitos humanos possibilita compreender os limites e potencialidade de seu uso, bem como as condições em que promover a reivindicação por demarcação de terras garante efetivamente o acesso à justiça dos povos indígenas.

Para alcançar os objetivos aqui apresentados, a pesquisa foi desenvolvida a partir da metodologia de cunho exploratório, em uma abordagem hipotético-dedutiva.

Assim, empregou-se a técnica de pesquisa bibliográfica relacionada ao direito territorial dos povos indígenas no contexto brasileiro; à prática de litígios estratégicos a partir da bibliografia produzida pelos atores de promoção de direitos humanos; ao direito de garantia de acesso à justiça; bem como à matriz teórica descolonial e crítica dos direitos humanos. Foi realizada a análise documental de matérias jornalísticas sobre o contexto de reivindicação por demarcação territorial Guarani e Kaiowá, documentação indireta, em relatórios de ONGs e demais instituições que explorem a situação atual dos povos indígenas no Mato Grosso do Sul, principalmente quando identificada a violação de direitos sem meios efetivos e adequados de acesso à justiça, análise legislativa sobre leis e normativas relacionadas à demarcação territorial indígena, assim como análise de dados advindos do repositório de jurisprudências do Tribunal Federal da 3ª Região, sobre as demandas sobre territorialidade dos Guarani e Kaiowá.

Também, foi realizado breve estudo do caso Xukuru e seus membros vs. Brasil, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, como exemplo de promoção de litígio estratégico nativo relacionado aos direitos territoriais indígenas, para identificar dinâmicas alternativas ao modelo hegemônico de promoção do litígio estratégico que envolve a demarcação de terras indígenas.

Ainda, foi realizada pesquisa qualitativa de análise de conteúdo, a partir da realização de entrevista semiestruturada com os principais atores envolvidos nas dinâmicas de litígio judicial dos Guarani e Kaiowá, em Mato Grosso do Sul, com objetivo de identificar aspectos particulares daquele contexto para considerar a existência de condições do desenvolvimento de litígio estratégico para demandar a demarcação dos territórios. Para tanto, foi aplicada a técnica de análise de conteúdo conforme a estrutura apresentada por Bardin (1977), mediante codificação por categorias temáticas de análise já elaboradas. Ademais, as perguntas foram formuladas em uma abordagem fenomenológica, o que significa que a análise será focalizada na exploração das vivências subjetivas dos participantes, em que o objetivo é “atingir o máximo de clareza nas descrições dos fenômenos sociais.” (Manzini, 2004, p. 3).

Conforme Bardin (1977), a análise de conteúdo é realizada em três etapas: (1) a pré-análise; (2) a exploração do material; e (3) o tratamento dos resultados e interpretação. Assim, a fase da pré-análise é a preparação dos dados para análise, em que se realiza a organização dos materiais, formulação de hipóteses ou objetivos, escolha de unidades de análise e seleção de técnicas de análise. Já, na fase de exploração do material, o ato de análise dos dados se dará mediante codificação e categorização das unidades de análise, elaboração de indicadores que representem as categorias identificadas, construção de matrizes, para organização dos dados e identificação de padrões, e interpretação de forma simultânea dos dados. Por fim, o tratamento dos resultados e interpretações será o momento em que os resultados da análise são tratados e interpretados mediante inferência, interpretação e formulação do relatório final.

Diante disso, os objetivos específicos das entrevistas vão estar relacionados às categorias de análise, tituladas da seguinte maneira: (1) participação e condições de reivindicação das comunidades indígenas; (2) estratégias de atuação em nível de movimento indígena; (3) dinâmica de atuação institucional dos representantes no judiciário (4) dinâmica entre indígena e seus representantes no judiciário; (5) reação do judiciário às ações territoriais indígenas; e (6) diálogo intercultural e protagonismo indígena. Tais categorias orientaram tanto a criação dos questionários como a análise das respostas dos entrevistados.

Por fim, os dados coletados permitiram uma análise qualitativa sobre as condições de promoção do litígio estratégico em relação a reivindicação por

demarcação do território Guarani e Kaiowá, a partir dos seguintes indicadores advindos da bibliografia revisada sobre litígio estratégico, em uma perspectiva a partir do acesso à justiça dos povos indígenas: (1) Marco normativo que viabilize a tutela jurisdicional; (2) Judiciário independente, instruído e disposto; (3) Defensoras(es) com habilidade em litígio; e (4) Presença da Sociedade Civil. Ainda, propõe-se a complementação da análise com outros dois indicadores: (5) Sustentabilidade do litígio e de recursos financeiros; (6) Participação e fortalecimento dos sujeitos titulares de direitos. É a partir de tal análise que foi possível identificar que a regra das quatro condições para promover um litígio estratégico não é suficiente para pensar o litígio estratégico em direitos humanos que possa promover um efetivo acesso à justiça aos povos indígenas na reivindicação por demarcação de seus territórios, senão por meio de uma leitura a partir das lentes descoloniais.

Assim, o presente trabalho se divide em duas partes, com três subcapítulos cada. Ainda, o último subcapítulo de cada parte possui seis subtópicos, subdivisão necessária diante da metodologia aplicada, acima descrita, que exige a categorização do conteúdo qualitativo analisado.

Dessa maneira, a primeira parte do trabalho se desdobra nas questões sobre a demarcação de terras indígenas, de modo que no primeiro capítulo será abordada a contextualização legal, jurídica e política a partir da qual tal direito é discutido no cenário brasileiro.

No segundo capítulo, o trabalho irá abordar de forma mais precisa tal contextualização a partir da reivindicação por demarcação territorial dos Guarani e Kaiowá, compreendendo as dinâmicas do poder judiciário frente às demandas que envolvem discussão da territorialidade Guarani e Kaiowá, bem como as reações identificadas pelos atores dos sistemas de justiça em uma leitura a partir de análises bibliográficas e matérias jornalísticas.

O terceiro capítulo do trabalho traz uma análise das categorias acima identificadas a partir de entrevistas realizadas com os principais atores nos litígios judiciais dos Guarani e Kaiowá, entre os quais: o Procurador da República de Dourados/MS, a Defensora Pública da União (DPU) em Mato Grosso do Sul, o assessor jurídico do Conselho Indigenista Missionário e uma liderança indígena Guarani e Kaiowá. Tal análise buscou identificar a percepção desses atores sobre as condições para demandar a demarcação territorial, bem como com o objetivo de

coletar material suficiente para uma análise das condições de promoção do litígio estratégico.

A segunda parte do trabalho se desdobra na análise da litigância estratégica como método de promoção de direitos humanos e sua viabilidade para demandar a demarcação das terras Guarani e Kaiowá. Nesse sentido, o quarto capítulo do trabalho irá desdobrar-se sobre a conceituação do litígio estratégico em direitos humanos e seu desenvolvimento histórico a partir do direito de interesse público, em que serão identificadas suas características a partir da bibliografia revisada.

O quinto capítulo apresenta uma análise crítica à litigância estratégica a partir da conceituação realizada, em que se vislumbra problemáticas que envolvem o discurso-prática promovido por determinados atores dentro de uma lógica colonial do discurso hegemônico dos direitos humanos. Assim, considerando as características do litígio estratégico identificadas conforme a revisão bibliográfica, tal método está estreitamente vinculado a estes atores de promoção do litígio, a partir dos seus projetos políticos de defesa dos direitos humanos, que passam a orientar as demandas dos grupos vulneráveis/marginalizados. Considerando a perceptiva crítica de análise, que identifica aspectos coloniais na promoção do discurso-prática, apresenta-se uma abordagem alternativa por meio da análise de promoção do litígio estratégico no caso do povo indígena Xukuru e seus membros vs. Brasil, junto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que propõe uma perspectiva de promoção do método a partir do protagonismo dos movimentos sociais de base.

Por fim, apresentados os aspectos críticos de promoção do litígio estratégico em direitos humanos, o sexto capítulo do trabalho oferece uma análise da possibilidade da sua promoção no caso dos Guarani e Kaiowá, a partir da garantia de acesso à justiça desse povo indígena. Considerado o pressuposto de limitação do litígio estratégico conforme o discurso convencional dos direitos humanos, bem como da necessidade de protagonismo das vítimas, exige-se uma adequação da prática e das estratégias adotadas usualmente a partir de tal método. É nesse sentido que foi realizada a análise dos dados obtidos na primeira parte do trabalho a partir de indicadores de análise advindos da teoria das quatro condições do litígio estratégico, propondo sua complementação com a análise das condições de sustentabilidade do litígio e de recursos financeiros e de participação e fortalecimento dos sujeitos titulares de direitos, para identificar a viabilidade da promoção de tal método no contexto Guarani e Kaiowá.

Assim, a análise do contexto de reivindicação de demarcação das terras Guarani e Kaiowá a partir das condições do litígio estratégico e de acesso à justiça tem o objetivo de identificar a viabilidade de promoção de tal método, bem como a intenção de pensar práticas interculturais, de modo que se visualize se as ferramentas do litígio estratégico são capazes de fornecer condições de acesso à justiça aos povos indígenas, considerando a possibilidade de pensar novas formas de produzir tal discurso-prática.



## **2 O DIREITO À DEMARCAÇÃO DE TERRITÓRIO INDÍGENA NO BRASIL**

O direito à demarcação dos territórios indígena no Brasil está previsto na Constituição Federal de 1988 e é fruto de um processo de mobilização político e social que promoveu mudanças significativas e importantes na garantia de direitos aos povos indígenas no ordenamento jurídico brasileiro. Contudo, mesmo previsto enquanto direito coletivo dos povos indígenas sobre as terras que tradicionalmente ocupam, o direito à demarcação é alvo de constante insegurança jurídica, seja na omissão do Estado em promover as demarcações nos termos legais, seja porque é relativizado em contextos políticos e jurídicos, na tentativa de restringir a aplicabilidade da norma com interpretações jurídicas limitadoras, em proveito dos interesses de determinados setores sociais.

Portanto, trata-se de direito que está em constante disputa nos contextos jurídico, político e social brasileiro.

Assim, o presente trabalho introduz uma análise dos conflitos travados nesses contextos a partir da previsão normativa do direito à demarcação de terras indígena, a fim de compreender as problemáticas que envolvem a situação de violação do direito à demarcação territorial vivida pelos Guarani e Kaiowá, em Mato Grosso do Sul, conforme segue.

### **2.1 Direito ao território: aspectos normativos jurídicos e políticos do direito à demarcação do território indígena no Brasil**

O Brasil é um país fundado em território indígena. Essa afirmação ressona no (in)consciente popular brasileiro em um reexame histórico que pautou diálogos e ganhou espaço, principalmente a partir das perspectivas manifestas pelo movimento político e social protagonizado pelos povos indígenas, de modo que passa a reorientar as leituras sobre o passado colonial do país. O pressuposto de que o território hoje identificado como Brasil não foi ‘descoberto’ pelos portugueses parte do fato de que já existiam seres humanos que habitavam e tinham suas relações sociais constituídas no território onde Pedro Alvares Cabral desembarcou em 1500.

A reivindicação da garantia do direito de demarcação de terras indígenas e, portanto, o direito à posse e uso das terras tradicionalmente ocupadas pelas comunidades indígenas originárias deste continente, perpassam uma conjuntura de

significados sobrepostos por uma racionalidade universalizante ao longo da constituição da sociedade brasileira.

Conforme Haesbaert (2021), as concepções indígenas de território possuem um caráter coletivo, compreendendo todo o espaço partilhado pelo grupo étnico e estão ligadas às ideias de ‘espaço vital’ ou ‘espaço de vida’. Nessa perspectiva, “a ameaça a um território indígena representa a perda de todo um modo de vida, uma concepção de mundo, ligada de forma imanente à terra e a uma densa dimensão espiritual nela imbricada” (Haesbaert, 2021, p. 204).

As concepções e relações dos povos indígenas com seus territórios ancestrais difere da lógica atribuída pela racionalidade hegemônica que aplica à propriedade – como direito fundamental positivado – a relação individualista de posse, cujo caráter unifuncional de uso e exploração dos recursos naturais como valor de troca tem origem na racionalidade moderna do sistema capitalista (Haesbaert, 2021). É a partir dessa lógica que foram desenvolvidos mecanismos de legitimação para ocupação de territórios que já eram habitados pelos povos indígenas, com fins de servir aos interesses desenvolvimentistas coloniais e neocoloniais do nascente Estado-nação.

Essa diferença entre as perspectivas atribuídas ao território reflete-se, inclusive, na forma como o arranjo jurídico do Estado brasileiro significa uma determinada porção de terra como ‘terra indígena’. Nesse sentido, a terminologia empregada pelo Estado em seu arcabouço jurídico e a significação que o conceito formalizado de ‘terra indígena’ carrega como normativa positivada não é o mesmo sentido e significação que as comunidades indígenas atribuem àquela mesma porção de terra. Ou seja, a leitura dos povos indígenas sobre seus territórios não passa pela linguagem jurídica de direitos e garantias, mas passa pela compreensão subjetiva de suas identidades e modos de viver conforme suas concepções culturais. Diferenciar esses paradigmas é essencial para compreender as dinâmicas que envolvem a leitura da garantia dos direitos territoriais indígenas em relação aos seus titulares, em especial à forma que se organizam para reivindicar a legítima ocupação do território.

A título de exemplificação a partir de expressões próprias, no caso do povo indígena Guarani e Kaiowá, do Mato Grosso do Sul, o significado do termo guarani *Tekoha* permite compreender a relação estabelecida pelas comunidades com o território ancestral:

Segundo Pereira (2009), *tekoha* é formada pela junção das palavras em guarani *Teko* + *Há* que dizem respeito, a primeira, ao modo de vida, e a segunda, à espacialidade que corporifica e dá forma a essa vivência. Sob o olhar geográfico, podemos aludir que se a noção de *tekoha* está circunscrita à espacialidade indígena, *Teko* diz respeito ao modo de vida, ao vivido, e *Há*, à territorialização dessas relações sociais. Por isso, as frases utilizadas ‘sem *tekoha* não há *teko*’ ou ‘sem *teko* não há *tekoha*’ demonstram a relação indissociável entre a base material e simbólica (indispensável para qualquer grupo humano) e a cultura, o modo de vida, a vivência dos Guarani e Kaiowá, da mesma forma que sem o modo de vida, sem a cultura, não pode existir *tekoha* (Pereira, 2009, *apud* Mondardo, 2018, p. 220).

Nesse sentido, a garantia de território indígena tem um aspecto jurídico que vai além da garantia do direito à propriedade privada, nos termos da legislação civil. Conforme afirma Bragato (2022, p. 441):

Existe uma relação intrínseca entre a garantia dos territórios indígenas e o efetivo gozo dos direitos humanos individuais ou coletivos dos povos indígenas, uma vez que os primeiros constituem espaços indispensáveis para a preservação e reprodução da identidade e das condições de vida cultural dessas etnias.

Estas são noções iniciais necessárias para introduzir um diálogo sobre as complexidades que envolvem a discussão da demarcação dos territórios indígenas no Brasil e as condições das reivindicações nos contextos jurídicos, políticos e sociais contemporâneos.

O reconhecimento dos indígenas como sujeito de direitos e obrigações no ordenamento jurídico brasileiro e, conseqüentemente, a garantia do direito de permanecer nos territórios que tradicionalmente ocupavam, tem um longo percurso na história e acompanha a trajetória do que veio a se tornar o Estado-nação brasileiro. Ao longo desse processo histórico, a legislação indigenista esteve intimamente ligada às políticas de terras assumidas pelo Império, de modo que o direito territorial foi forjado em face do aldeamento e submissão dos indígenas à tutela dos órgãos criados pelo Estado brasileiro. As conseqüências desse histórico reverberam até hoje nas discussões sobre a validade dos títulos de posse e propriedade de diversas fazendas, bem como na obtenção de autonomia civil e política das comunidades indígenas para reivindicar seus direitos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ainda no século XVII, a coroa portuguesa garantiu direitos territoriais aos indígenas por meio do Alvará Régio de 1º de abril de 1680, que prescrevia o direito às terras que ocupavam, “concedendo um título congênito que reconhecia a ocupação como direito adquirido [“indigenato”]” (Bragato, 2023; Cavalcante, 2016). Contudo, em 1686 foram inseridos nas políticas indigenistas da então colônia portuguesa o Regimento das Missões, que concedeu aos missionários portugueses o direito de

Cavalcante (2016) aponta que todas as constituições após 1934 tiveram alguma previsão sobre a questão territorial indígena. As constituições de 1934, 1937 e 1946, apenas garantiram o direito à posse das terras em que mantivessem habitação permanente, em relação às quais não se previa inalienabilidade, visto que as políticas territoriais não tinham a intenção de destinar mais áreas territoriais aos indígenas. Em 1969, a Emenda Constitucional n.º 1 da Constituição Federal 1967 prescreveu a inalienabilidade das terras, além da posse e garantia de usufruto exclusivo das riquezas. Ademais, a Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 foi um marco legal para a construção do conceito jurídico de 'terra indígena', que apenas foi afirmado no ordenamento jurídico brasileiro com o Estatuto do Índio, Lei 6.001, de 19 de dezembro de 1973 (Cavalcante, 2016).

Esse período também foi marcado pela criação de um órgão de proteção direcionado, o Serviço de Proteção aos Índios e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPI/LTN). Em 1918, o SPI/LTN deixou de exercer a função de localização de trabalhadores, limitando suas atividades como Serviço de Proteção aos Índios, até sua extinção, em 1967, sendo sucedido pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Sua política de demarcação de terras estava fundada na ideia de transitoriedade dos povos indígenas, de modo que se impunha a criação de reservas como espaços em que essas populações viveriam uma transição rumo à assimilação, sob a proteção do Estado, que atuava a partir do pressuposto jurídico de incapacidade civil do indígena. Contudo, apesar de ter mantido apenas a atividade oficial de proteção e tutela, o SPI continuou exercendo sua dupla função de transformar os indígenas em trabalhadores rurais (Brand; Almeida, 2007).

---

tutela dos povos indígenas, atribuindo à igreja católica a condução das relações com os povos indígenas (Soares *et al.*, 2021). Entre os anos de 1757 a 1798, esteve em vigor o Diretório dos Índios, ou Diretório Pombalino, publicada por Dom José I, rei de Portugal, que definiu uma série de previsões legais que expressamente orientavam as políticas indigenista aos objetivos integracionistas com medida 'civilizatórias', em que era legitimado o uso forçado da mão de obra indígenas no trabalho colonial, bem como na defesa das fronteiras (Soares *et al.*, 2021). Nesse sentido, Cunha (1998) afirma que a política de terras adotada pelo império em relação aos indígenas estava ligada à política de trabalho, o que é complementado pelo processo de espoliação sofrida pelas populações indígenas, que tinha o objetivo de legitimar a ocupação não-indígena do território em conjunto com o uso de mão de obra indígena. Assim, as políticas territoriais estabelecidas pela Carta Régia de 1808 e, posteriormente já no Brasil império, a Lei de Terras de 1850, possibilitaram que as terras ocupadas por indígenas fossem consideradas devolutas, ou seja, passaram a ser consideradas propriedade do império, em que "favorecia-se o estabelecimento de colonos: deviam ser dadas aos milicianos, aos fazendeiros e aos moradores pobres que supunha-se eufemisticamente que estes instruíam os índios no trabalho agrícola, nas oficinas mecânicas e na religião católica" (Cunha, 1998, p. 142).

Até aqui, é possível afirmar que as políticas indigenistas que representaram a relação do Estado brasileiro com as comunidades indígenas originárias levaram em conta os pressupostos oriundos da lógica colonial de que os indígenas eram seres efêmeros, em transição para a civilização por meio dos processos de assimilação e cristandade que objetivavam seu desaparecimento (ou, ao menos, de suas culturas e modos de vida) (Cunha, 1998). Dessa maneira, em que pese o direito às terras que ocupavam, o processo de assimilação dos indígenas, operado pelas políticas indigenistas produzidas e assumidas pelo Estado brasileiro, tinham os objetivos de: (a) integrar os territórios sob posse e uso dos indígenas à lógica capitalista de exploração (b) utilizar a mão de obra indígena em favor de terceiros que passaram a ter o título legal/legítimo da terra; (c) e vincular a condição para reivindicação de direitos dos indígenas aos interesses do Estado brasileiro, que durante muitos anos exerceu a tutela indígena, criando a concepção de que os indivíduos indígenas tinham sua capacidade limitada para o exercício da autonomia civil e jurídica.

Portanto, a herança colonial esteve manifesta na formação das instituições e composição normativa do Estado-nação brasileiro ao longo dos anos e, por consequência, na relação estabelecida com os povos indígenas originários da região, em uma lógica de expropriação e aculturação que limitava o exercício de seus direitos. Conforme Bragato (2023, p. 444), a “proteção da integridade da vida, cultura e terras dos povos indígenas nunca foi uma preocupação real da sociedade e do governo brasileiro até 1988”. Portanto, as políticas desenvolvidas para os povos indígenas durante a consolidação do Estado brasileiro eram voltadas à tutela e à integração dos indígenas à cultura e à racionalidade hegemônicas ocidentais, negando seu direito à diferença, formas culturais de organização, autonomia e limitando o acesso a seus territórios conforme seus usos e costumes.

Foi apenas na Constituição Federal promulgada em 1988 que as normativas do Estado brasileiro passaram a prescrever a garantia de autonomia e de respeito à diferença dos povos indígenas, orientando a formulação de diretrizes que consideravam a legitimidade de existência e manutenção de suas culturas. Nesse novo momento político e jurídico da redemocratização do Estado brasileiro, a demarcação de terras indígenas passou a integrar o rol de direitos previstos no título VII da Constituição Federal, intitulado ‘Dos Índios’.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Sobre como se deu os entraves políticos e as conquistas dos povos indígenas brasileiros no contexto da constituinte de 1988, Bragato (2023).

Conforme o texto constitucional de 1988, os direitos indígenas estão previstos nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal. No que tange ao direito ao território tradicional, sua posse e uso conforme costumes e tradições, destacam-se as previsões do artigo 231, caput e seus respectivos parágrafos, os quais prescrevem diretrizes de titularidade e do uso dos territórios pelos povos indígenas:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

[...]

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, "ad referendum" do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º (Brasil, 1988).

A Constituição Federal de 1988 definiu as terras indígenas como aquelas habitadas em caráter permanente e imprescindível para a reprodução da vida física e cultural desses povos. Além disso, o constituinte reconheceu expressamente o direito originário sobre os territórios que as comunidades indígenas tradicionalmente ocupam no caput do artigo 231. O caráter originário previsto na norma caracteriza o direito à demarcação do território indígena como intrínseco às gerações descendentes dos primeiros habitantes das regiões, o que concede ao ato de demarcação um caráter declaratório e não constitutivo de direito, conforme o conceito de indigenato (Curi, 2010).

Assim, o conceito de 'terras tradicionalmente ocupadas' disposto no §1º do artigo 231 passou a abranger as modalidades de 'terras indígenas' que já eram

classificadas no artigo 17 da Lei 6.001/73, intitulada Estatuto do Índio.<sup>6</sup> Conforme a referida legislação, em consonância com a previsão constitucional de 1988, o conceito amplo de ‘terras indígenas’ passou a corresponder às: (I) terras indígenas ocupadas ou habitadas por indígenas, as quais passam a possuir a característica da tradicionalidade de ocupação, visto que reconhecida a relação de ancestralidade com aquele território, sendo utilizadas para atividades produtivas, culturais, bem-estar e reprodução física, segundo seus usos, costumes e tradições; (II) reservas indígenas, que correspondem a territórios que não necessariamente correspondem às terras ancestrais, tendo sido doadas por terceiros ou adquiridas/desapropriadas pela União para serem destinadas à posse permanente dos indígenas; (III) terras dominiais, correspondem àquelas de propriedade das comunidades indígenas, havidas por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil (Brasil, 1973; 1988; FUNAI, 2023).

Para a efetivação do direito constitucional ao território tradicional, o ordenamento jurídico brasileiro dispôs normativas com previsões precisas, em uma sistemática institucional que envolve o processamento administrativo das demandas junto aos órgãos do poder executivo. Este processamento vincula dispositivos da Constituição Federal e das legislações específicas à discricionariedade de autoridades políticas, gerando um sistema complexo e, em muitos casos, refém de ideologias e interesses que se afastam da legitimidade e garantia de direitos constitucionais dos seus titulares, como será aprofundado nos capítulos seguintes.

As linhas mestras do processo administrativo para a demarcação de terras indígenas estão definidas na Lei no 6.001, de 19 de dezembro de 1973 – Estatuto do Índio – bem como no Decreto no 1775, de 08 de janeiro de 1996 – que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Tais normas atribuem à Fundação Nacional do Índio (FUNAI)<sup>7</sup>, órgão indigenista oficial do Estado brasileiro que tem a atribuição de promover políticas indigenistas, o papel de tomar a iniciativa, orientar e executar a demarcação dessas terras.

---

<sup>6</sup> Dos três modelos de terra indígena, as ocupações tradicionais previstas no §1º do artigo 231 da Constituição Federal de 1988 passam a integrar o inciso I do artigo 17 do Estatuto do Índio, nos termos do artigo 1º do Decreto n.º 1.775/96, que dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências: “Art. 1º As terras indígenas, de que tratam o art. 17, I, da Lei nº 6001, de 19 de dezembro de 1973, e o art. 231 da Constituição, serão administrativamente demarcadas por iniciativa e sob a orientação do órgão federal de assistência ao índio, de acordo com o disposto neste Decreto.” (Brasil, 1973).

<sup>7</sup> Sobre as atribuições da FUNAI, ver Lei n.º 5.371, de 5 de dezembro de 1967.

No que tange às diretrizes do Estatuto do Índio (Lei 1.006/73)<sup>8</sup> relacionadas aos direitos territoriais indígenas, cabe destacar o primeiro dispositivo legal que prevê expressamente o direito à demarcação das terras indígenas no ordenamento jurídico: “Art. 19. As terras indígenas, por iniciativa e sob orientação do órgão federal de assistência ao índio, serão administrativamente demarcadas, de acordo com o processo estabelecido em decreto do Poder Executivo” (Brasil, 1973).

Dessa forma, a demarcação se tornou um conceito jurídico do direito indígena, identificada como o procedimento legal que garante legitimidade jurídica da ocupação e posse de territórios tradicionais pelas comunidades. Ainda, o Estatuto do Índio prevê no seu artigo 65<sup>9</sup> o prazo de 5 anos para a conclusão dos procedimentos de demarcação, assim como disposto no artigo 67 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>10</sup> (Brasil, 1973; 1988).

Como já indicado, o procedimento de demarcação está previsto o Decreto n.º 1.775, de 8 de janeiro de 1996, o qual descreve detalhadamente as etapas e trâmites conforme cada órgão e atribuição de profissionais de múltiplas áreas envolvidas, em 11 artigos. No seu artigo 2º, o Decreto estipula cada uma das etapas do procedimento que, resumidamente, são identificadas da seguinte forma:

Quadro 1 - Fases do procedimento de demarcação de terras indígenas

(continua)

<b>FASES</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>PREVISÃO LEGAL</b>
<b>Composição de grupo técnico</b>	Designação pela FUNAI de grupo técnico especializado, coordenado por antropólogo.	Art. 2º, <i>caput</i> e §1º do Decreto 1.775/96
<b>Estudo de identificação e delimitação</b>	Realização de estudo antropológico de identificação, bem como estudos complementares de natureza etno-histórica, sociológica, jurídica, cartográfica, ambiental e o levantamento fundiário necessários à delimitação para elaboração de relatório circunstanciado.	Art. 2º, §1º a §6º do Decreto 1.775/96
<b>Aprovação do relatório pela FUNAI</b>	A ser realizado pela FUNAI, com publicação no prazo de 15 dias junto ao Diário Oficial da União e no Diário Oficial da unidade federada onde se localizar a área sob demarcação.	Art. 2º, §7º do Decreto 1.775/96

<sup>8</sup> Cabe referir que o Estatuto do Índio é uma legislação desenvolvida a partir de diretrizes integracionistas, como aponta seu primeiro artigo ao prever que “Esta Lei regula a situação jurídica dos índios ou silvícolas e das comunidades indígenas, com o propósito de preservar a sua cultura e integrá-los, progressiva e harmoniosamente, à comunhão nacional.” Conforme Soares *et al.* (2021), os propósitos elencados no referido artigo são centrais na política prevista na lei, tendo efeitos diretos nos fatores que influenciam a demarcação de terras.

<sup>9</sup> “Art. 65. O Poder Executivo fará, no prazo de cinco anos, a demarcação das terras indígenas, ainda não demarcadas” (Brasil, 1973).

<sup>10</sup> “Art. 67. A União concluirá a demarcação das terras indígenas no prazo de cinco anos a partir da promulgação da Constituição” (Brasil, 1988).



(conclusão)

FASES	DESCRIÇÃO	PREVISÃO LEGAL
<b>Contraditório</b>	Possibilidade de manifestação de Estados e municípios em que se localize a área sob demarcação e demais interessados, desde o início do procedimento demarcatório até 90 dias após a publicação do relatório pela FUNAI.	Art. 2º, §8º do Decreto 1.775/96
<b>Encaminhamento ao Ministério da Justiça</b>	Até 60 dias após o encerramento do prazo previsto para o contraditório, a FUNAI deve realizar o encaminhamento do processo administrativo de demarcação para análise do Ministério da Justiça.	Art. 2º, §9º do Decreto 1.775/96
<b>Decisão do Ministério da Justiça</b>	Até 30 dias após o recebimento do procedimento o Ministro de Estado da Justiça decidirá: (I) Declarar, mediante portaria, os limites da terra indígena e determinando a sua demarcação; ou (II) prescrever diligências que julgue necessárias, as quais deverão ser cumpridas no prazo de noventa dias; ou (III) desaprovar a identificação e retornar os autos ao órgão federal de assistência ao índio, mediante decisão fundamentada, pelo não atendimento do disposto no § 1º do art. 231 da Constituição e demais disposições pertinentes.	Art. 2º, §10º e seus incisos, do Decreto 1.775/96
<b>Homologação mediante decreto da Presidência da República</b>	Cumprido os procedimentos acima previstos e declarada pelo Ministério da Justiça a demarcação da terra indígena, será homologada mediante decreto do Presidente da República. Tal fase não possui prazo prescrito em lei.	Art. 5º do Decreto 1.775/96
<b>Registro</b>	Até 30 dias após a homologação, a FUNAI promoverá o registro em cartório imobiliário da comarca correspondente e na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda.	Art. 6º do Decreto 1.775/96

Fonte: Brasil (1996).

Assim é possível perceber que a soma do tempo de trâmite do pedido nos termos previstos pelo decreto é razoável, de modo que as previsões legais de finalização do procedimento de demarcação em 5 (cinco) anos está de acordo com os prazos acima indicados. Contudo, em muitos casos a delonga do procedimento administrativo terá como motivo os entraves burocráticos no andamento do procedimento junto à FUNAI e no Ministério da Justiça ou o ajuizamento de ações por parte de posseiros, proprietários ou arrendatários das terras que buscam anular o procedimento administrativo em cada uma das suas fases. Assim, o não cumprimento dos prazos legais para a demarcação de terras indígenas está diretamente ligado às dinâmicas políticas aplicadas à organização da Autarquia

indigenista e do poder executivo do Estado, bem como à própria morosidade do sistema de justiça brasileiro, como será desdobrado ao longo do presente trabalho.

Ainda, no que diz respeito à orientação do procedimento administrativo de demarcação, o §3º do Art. 2º do Decreto 1.775/96 prevê a participação da comunidade indígena envolvida em todas as fases do procedimento. Neste mesmo sentido, a portaria publicada pela FUNAI sob n.º 116, de 14 de fevereiro de 2012, estabelece diretrizes e critérios a serem observados na concepção e execução das ações de demarcação de terras indígenas, dentre as quais se destaca:

Art. 2º - São diretrizes para a concepção e execução das ações de demarcação de terras indígenas pela Funai:

[...]

IV - A garantia da possibilidade de participação individual de indígenas que se disponibilizem a acompanhar os trabalhos dos GTs constituídos por Portaria da Presidência da Funai, desempenhando funções operacionais ou técnicas; e

V - O estímulo ao protagonismo da coletividade indígena na defesa de seus territórios, como incentivo à autodeterminação e à participação social das comunidades indígenas, respeitadas as formas de organização social de cada povo indígena (FUNAI, 2012b).

Portanto, está expresso na legislação e normativas do Estado a intenção de que o processo demarcatório seja orientado, também, pela perspectiva territorial e cultural das comunidades indígenas envolvidas. Conforme Soares *et al.* (2021), em uma revisão das políticas de demarcação de terras indígenas desde o período colonial, esta perspectiva de participação apenas passou a ser inserida com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que novos parâmetros das legislações indigenistas introduziram o imperativo de participação indígena em todas as fases do processo demarcatório.

Para além das normativas domésticas que prescrevem os direitos aos territórios das comunidades indígenas, o Brasil também ratificou tratados e convenções internacionais que preveem os direitos dos povos indígenas aos seus territórios tradicionais, os quais foram inseridos como norma ao ordenamento jurídico brasileiro, com status supralegal.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> O status supralegal é concedido a todo tratado internacional de direitos humanos nos termos do Art. 5º, §3º da Constituição Federal de 1988, segundo o entendimento fixado pelo STF no julgamento do Habeas Corpus 95.967-9/MS: “o status normativo supralegal dos tratados internacionais de direitos humanos subscritos pelo Brasil torna inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação” (Brasil, 2008, p. 7).

Como uma das primeiras e principais normas internacionais sobre os direitos indígenas, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais de 1989, consolidada à ordem jurídica brasileira pelo Decreto n.º 10.088 de 05 de novembro de 2019, prevê como obrigação aos governos dos Estados signatários:

#### **Artigo 14**

1. Dever-se-á reconhecer aos povos interessados os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Além disso, nos casos apropriados, deverão ser adotadas medidas para salvaguardar o direito dos povos interessados de utilizar terras que não estejam exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais, tradicionalmente, tenham tido acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Nesse particular, deverá ser dada especial atenção à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes.
2. Os governos deverão adotar as medidas que sejam necessárias para determinar as terras que os povos interessados ocupam tradicionalmente e garantir a proteção efetiva dos seus direitos de propriedade e posse.
3. Deverão ser instituídos procedimentos adequados no âmbito do sistema jurídico nacional para solucionar as reivindicações de terras formuladas pelos povos interessados (OIT, 1989).

Já a Declaração das Nações Unidas sobre os direitos dos povos indígenas de 2008, prescreve em seu Art. 26 os mesmos direitos de posse e uso das terras, territórios e seus recursos, conforme a conceito de propriedade tradicional, ou outras formas tradicionais de ocupação e utilização, devendo o Estado assegurar o reconhecimento e proteção jurídica a tais terras e territórios. Contudo, chama atenção o Art. 27 da declaração, ao prescrever a exigência do processo de demarcação com perspectivas interculturais, nos seguintes termos:

#### **Artigo 27**

Os Estados estabelecerão e aplicarão, em conjunto com os povos indígenas interessados, um processo equitativo, independente, imparcial, aberto e transparente, no qual sejam devidamente reconhecidas as leis, tradições, costumes e regimes de posse da terra dos povos indígenas, para reconhecer e adjudicar os direitos dos povos indígenas sobre suas terras, territórios e recursos, compreendidos aqueles que tradicionalmente possuem, ocupam ou de outra forma utilizem. Os povos indígenas terão direito de participar desse processo (ONU, 2008).

Assim, além da participação dos indígenas, a declaração exigiu o reconhecimento dos institutos e instituições próprios das comunidades indígenas e suas aplicações nos processos de demarcação.

Também, a Declaração Americana Sobre os Direitos dos Povos Indígenas da Organização dos Estados Americanos (OEA) (2016), prescreve em seu artigo XXV

as formas tradicionais de propriedade e sobrevivência cultural, no qual dedicou tópicos específicos ao direito a terras, territórios e recursos. Assim, o documento prescreve o direito dos povos indígenas “às terras e territórios que tradicionalmente tenham ocupado, utilizado ou adquirido, ou de que tenham sido proprietários” (OEA, 2016, p. 29), garantindo a “propriedade tradicional ou outro tipo tradicional de ocupação ou utilização” (OEA, 2016, p. 29). Contudo, os tópicos que relacionam os Estados à garantia desses direitos possuem importância relevante para compreender a lógica atribuída ao direito humano dos povos indígenas ao território, na medida em que prevê o seguinte:

4. Os Estados assegurarão o reconhecimento e a proteção jurídica dessas terras, territórios e recursos. Esse reconhecimento respeitará devidamente os costumes, as tradições e os sistemas de posse da terra dos povos indígenas de que se trate.

5. Os povos indígenas têm direito ao reconhecimento legal das modalidades e formas diversas e particulares de propriedade, posse ou domínio de suas terras, territórios e recursos, de acordo com o ordenamento jurídico de cada Estado e os instrumentos internacionais pertinentes. Os Estados estabelecerão os regimes especiais apropriados para esse reconhecimento e sua efetiva demarcação ou titulação (OEA, 2016, p. 30).

Portanto, a garantia do direito à demarcação do território indígena no nível internacional pelos sistemas de proteção de direitos humanos possui aspectos muito semelhantes, que contribuem para a interpretação da previsão constitucional brasileira. Como é possível observar, pela leitura realizada, as normativas que prescrevem a demarcação de território e que fazem parte do ordenamento jurídico brasileiro orientam a atuação positiva e diretiva do Estado brasileiro em conjunto com os povos indígenas, ou seja, manifestando e respeitando seu protagonismo na originalidade do direito.

Dessa forma, realizar uma análise universal dos contextos territoriais de reivindicação por demarcação é um erro, pois ignora as condições particulares às quais cada comunidade indígena foi submetida ao longo das diversas políticas aplicadas em cada região do Estado brasileiro.

Até aqui, foi possível identificar que o procedimento de demarcação está previsto nas normativas do Estado, tanto do âmbito doméstico quanto daquelas incorporadas do âmbito internacional, sob perspectivas que colocam peso no caráter originário do direito e tradicionalidade da ocupação das terras pelos povos indígenas. Contudo, apesar dos atos procedimentais de demarcação de terras

indígenas estarem concentrados integralmente nos órgãos do Poder Executivo Federal, em algumas situações, litígios têm orientado a discussão de demarcações de terras à análise do Poder Judiciário.

Nesse sentido, o judiciário brasileiro tem sido provocado nas suas diversas instâncias em litígios que envolvem discussões sobre a legitimidade e efetivação da demarcação de territórios indígenas. Os tipos de ações variam conforme o interesse de quem as propõe, sendo que grande parte das ações ajuizadas estão relacionadas à defesa da posse e propriedade por parte de não-indígenas com títulos vinculados aos territórios reivindicados pelas comunidades indígenas (como reintegração de posse, interdito proibitório, anulatória do processo administrativo de demarcação etc.) e ações anulatórias dos procedimentos de demarcação em trâmite junto à FUNAI (Soares *et al.*, 2021). Ainda, mais recentemente, houve o ajuizamento de ações civis públicas que buscam a determinação de prazos para a conclusão dos estudos demarcatórios ou o cumprimento de alguma das fases do procedimento. Essas são as principais demandas identificadas que orientam uma atuação do judiciário a nível regional sobre a demarcação de terras indígenas.<sup>12</sup>

A nível nacional, o Supremo Tribunal Federal (STF) se movimentou nos últimos anos sobre o direito territorial indígena a partir da análise da constitucionalidade da tese do marco temporal. Tal tese prevê a aplicação da “teoria do fato indígena” em detrimento da aplicação da teoria do indigenato, que era adotada há décadas pela corte federal (Sartori Junior, 2016), como referido anteriormente.

Diversos autores entendem que a tese do marco temporal foi criada com o intuito de barrar o direito dos povos indígenas à demarcação de seus territórios (Bragato, 2023; Pegorari, 2017; Sartori Junior, 2016). Tal tese vai de encontro à tese do indigenato, pois propõe interpretação do Art. 231 da Constituição Federal a partir da ideia de que o constituinte apenas garantiu o direito de demarcação àquelas terras ocupadas pelas comunidades indígenas quando da promulgação da Constituição da República de 1988. Portanto, estabelece um limite temporal à garantia do direito de demarcação, até então compreendido como originário das comunidades tradicionais.

---

<sup>12</sup> As demandas aqui mencionadas, bem como a análise da dinâmica do judiciário nesses casos serão aprofundados no próximo capítulo do presente trabalho.

A referida tese foi amplamente utilizada por fazendeiros e ruralistas em ações possessórias e de impugnação aos procedimentos demarcatórios, com objetivo de barrar as demarcações de terras indígenas em todo o país, como será identificado adiante. Os desdobramentos da tese do marco temporal protagonizaram a principal discussão sobre o direito territorial indígena no judiciário brasileiro nos últimos anos, bem como orientaram a análise jurídica de conceitos como posse tradicional indígena e renitente esbulho.

O caso paradigma que orientou a discussão sobre os direitos territoriais indígenas a partir da aplicação da tese do marco temporal foi originado pela Petição n.º 3388 proposta por senadores de Roraima em 20 de abril de 2005, que tinha por objetivo barrar a Portaria n.º 534/2005 do Ministério da Justiça, que promoveu a demarcação da terra indígena Raposa Serra do Sol no estado de Roraima, posteriormente homologada pelo Presidente da República (Pegorari, 2017; Sartori Junior, 2016).

O caso da terra indígena Raposa Serra do Sol teve relatoria do então ministro do STF Carlos Ayres Britto, que reconheceu a legalidade do processo administrativo de demarcação, bem como afastou diversos fundamentos que buscavam deslegitimar a demarcação e restringir o acesso dos indígenas ao território tradicional. Contudo, a decisão estabeleceu a tese do marco temporal a partir do chamado 'Conteúdo Positivo do Ato de Demarcação das Terras Indígenas', em que criou parâmetros que no caso concreto se estabeleceram como critério para o reconhecimento das terras com indígenas, entre os quais: o marco da tradicionalidade da ocupação e o marco temporal da ocupação (Pegorari, 2017). Ainda, o voto do então ministro Carlos Alberto Menzes Direito, seguido pela maioria dos votos, determinou 19 condicionantes à garantia de direitos territoriais ao caso.

O Julgamento foi concluído em março de 2009, com a parcial procedência da ação popular, declarando-se a constitucionalidade da demarcação contínua da terra indígena, tendo sido majoritariamente aprovadas as 19 condicionais institucionais que foram alocadas na parte dispositiva da decisão e determinada a retirada dos não-indígenas que ocupavam a terra indígena, bem como estabeleceu a interpretação quanto à ocupação tradicional da terra nos termos do marco da tradicionalidade da ocupação e o marco temporal da ocupação, já referidos (Santos, 2020). Contudo, o plenário do STF limitou a vinculação da tese aplicada ao caso Raposa Serra do Sol no julgamento dos Embargos de Declaração na Petição 3388,

de modo que não aplicou o efeito vinculante à tese adotada pelo Plenário no julgamento (Brasil, 2013 Santos, 2020).

Apesar disso, diversas demarcações passaram a ser questionadas e anuladas no âmbito judicial, o que criou uma insegurança jurídica sobre o tema, principalmente a partir da aplicação do precedente do caso da terra indígena Raposa Serra do Sol pela 2ª Turma do STF (Sartori Junior, 2016). A primeira decisão que aplicou tal entendimento ocorreu em 2014, quando a 2ª Turma do STF anulou a portaria emitida pelo Ministro da Justiça na qual foi declarada a posse permanente da terra indígena Guyraroka, dos Guarani e Kaiowá, em Mato Grosso do Sul<sup>13</sup> (Pegorari, 2017; Sartori Junior, 2016).

Em 11 de abril 2019, o plenário do STF reconheceu a repercussão geral do Recurso Extraordinário 1017365/SC da ação de reintegração de posse movido pelo Instituto do Meio a Ambiente de Santa Catarina (IMA) contra a FUNAI e indígenas do povo Xokleng, que levou a discussão sobre a constitucionalidade da tese do marco temporal reconhecida no caso da terra indígena Raposa Serra do Sol novamente ao plenário da corte. Assim, estabeleceu-se a necessidade de definição de tese junto ao tema 1031, submetendo a julgamento da questão sobre a definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional. Nesse contexto, o STF suspendeu todas as ações que tramitavam no judiciário brasileiro e que discutiam ou envolviam direitos à demarcação e posse dos territórios indígenas.

Foi apenas em 21 de setembro de 2023 que o STF finalizou o julgamento do Recurso Extraordinário 1017365 e rejeitou, por maioria de votos, a tese do marco temporal. Conforme o julgamento proferido, a tese firmada junto ao tema 1031, com definição em 27 de setembro de 2023, reconheceu a diferença existente entre a posse tradicional indígena e a posse civil, e foi expressa ao afastar a interpretação da constituição nos moldes do marco temporal para a demarcação de terras indígenas:

III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como

---

<sup>13</sup> Em 2021, o STF admitiu o recurso dos Guarani e Kaiowá de Guyraroka para analisar ação rescisória movida em 2018 pela comunidade que busca reverter a anulação da demarcação da terra indígena. Atualmente, a ação aguarda julgamento.

conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição; [...] (Brasil, 2023c).

Ainda, a tese firmada pelo STF definiu outros temas relevantes para a discussão do direito territorial indígena no campo jurídico, como o estabelecimento do regime indenizatório aos particulares que obtiveram, por meio de negócio jurídico perfeito, justos títulos e posses de boa-fé, as terras de ocupação tradicional indígena, garantindo prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União. Também, confirmou o laudo antropológico previsto no Decreto n.º 1775/1996 como elemento fundamental para a demonstração de tradicionalidade da ocupação indígena do território, além de reafirmar a capacidade civil e postulatória dos povos indígenas (Brasil, 2023c).

Assim, o poder judiciário exerceu um papel relevante na discussão dos limites e abrangência das garantias do direito territorial indígena no Brasil quando à análise da constitucionalidade do direito. As teses empregadas pelos juízos regionais, bem como a condição de discussão nos tribunais superiores serão assuntos aprofundados no próximo tópico do trabalho, que será dedicado ao cenário de judicialização das demandas territoriais dos Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul.

Ainda, no cenário internacional, o Brasil foi condenado em sentença sobre demarcação territorial indígenas junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH). O caso do povo indígena Xukuru e seus membros vs. Brasil foi o primeiro e, até hoje, único caso sobre demarcação territorial indígena julgado contra o Estado brasileiro. A comissão levou à Corte IDH a denúncia de violação do direito à propriedade coletiva e à integridade pessoal do Povo Indígenas Xukuru, frente à demora de mais de 16 anos (de 1989 a 2005) no processo administrativo de reconhecimento, titulação, demarcação e delimitação de suas terras e territórios ancestrais, bem como pela demora na desintrusão das terras e territórios. Na sentença proferida em 05 de fevereiro de 2018, a Corte IDH condenou o Brasil pela violação da obrigação do direito de respeitar as garantias judiciais, a violação do direito à proteção judicial, bem como do direito à propriedade coletiva do povo indígena Xukuru (Corte IDH, 2018). Por ora, cabe destacar a importância da decisão proferida no nível internacional como um dos contextos em que a disputa sobre o direito territorial indígena também se insere, de modo que o caso do povo Indígena



Xukuru e seus membros vs. Brasil será investigado de forma mais precisa na segunda parte deste trabalho.

O Poder Legislativo brasileiro também tem um importante papel nas disputas travadas sobre as questões territoriais indígenas, que reverbera tanto no campo político, quanto no campo jurídico, como visto em relação à origem da discussão da tese do marco temporal no STF.

De um lado, a representatividade indígena no poder legislativo tem ganhado força nos últimos anos, como é possível perceber com a atual legislatura, que conta com o maior número de eleitos autoidentificados indígenas para o Congresso Nacional. Ainda, a criação da Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas<sup>14</sup> oficializada em abril de 2023, demonstra a importância que a defesa das pautas vinculadas aos direitos indígenas tem tomado (Xakriabá, 2023).

Contudo, as frentes políticas que se opõem expressamente aos direitos territoriais indígenas possuem organização política e econômica estruturada há anos no Congresso Nacional, formando o que hoje se conhece como Frente Parlamentar Agropecuária (FPA)<sup>15</sup>, comandada pela elite política e econômica do agronegócio, sendo a principal estrutura organizativa e decisória dos ruralistas no Congresso Nacional (Rauber, 2021).<sup>16</sup>

Nesse sentido, a força política da FPA, oriunda do apoio dos setores que compõem o agronegócio brasileiro, permitiu a forte influência e ocupação do Congresso Nacional por atores que possuem interesses políticos e econômicos do setor agrícola e agroindustrial, formando ampla frente política contrária aos direitos territoriais indígenas no poder legislativo:

Nessa conjuntura, ao traçarem como prioridade a contestação dos direitos territoriais indígenas e voltarem sua estrutura para esses temas, a disputa não envolve apenas posseiros, arrendatário, meeiros e proprietários rurais que estão em litígio pela posse da terra com povos originários, mas também uma teia social ampla que abrange o empresariado agroindustrial do país, que custeia campanhas eleitorais de parlamentares da FPA, e diversas

---

<sup>14</sup> A Frente Parlamentar Mista em Defesa dos Direitos dos Povos Indígena é composta por 187 Deputadas(os) e 7 Senadoras(es), coordenada pela Deputada Célia Xakriabá (Xakriabá, 2023).

<sup>15</sup> O estudo de Rauber (2021) descreve a organização de grupos parlamentares suprapartidários, especificamente sobre a formação das frentes parlamentares da agropecuária originadas da bancada ruralista no Congresso Nacional. Assim, identifica a dinâmica da sua organização, inclusive no sentido de sustentar uma grande linha de influências que orientam suas pautas dentro do Congresso Nacional, destacando a contestação do direito territorial indígena.

<sup>16</sup> Algumas matérias jornalísticas que demonstram a articulação política setorizada no Congresso Nacional (Oliveira, 2024; Rodrigues, 2023).

entidades representativas do agronegócio, que mantém o Instituto Pensar Agropecuária (Rauber, 2021, p. 88).

Portanto, a atuação da FPA no poder legislativo está vinculada à proposição de pautas contrárias à proteção dos direitos indígenas, o que é expresso em discursos políticos e projetos de lei que buscavam legitimar a tese do marco temporal, bem como a viabilizar exploração dos recursos naturais dos territórios (Rauber, 2021). Algumas propostas de desmonte dos direitos indígenas previstos na Constituição Federal de 1988 manifestavam o interesse de parte do Congresso Nacional em colocar nas mãos do poder legislativo questões decisórias e fundamentais sobre a demarcação territorial indígena:

[...] a PEC nº 38/1999, que atribui competência privativa ao Senado Federal para aprovar demarcações de terras indígenas; a PEC nº 03/2004, que permite indenização de terras de domínio particular; e o Projeto de Lei nº 4791/2009, que estabelece que a demarcação de terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas seja submetida à aprovação do Congresso Nacional (Rauber, 2021, p. 74).

A primeira proposta legislativa que buscava institucionalizar o marco temporal surgiu com o Projeto de Lei n.º 490/2007, apresentado pelo deputado federal Homero Pereira do PSD de Mato Grosso, o qual cumulou 13 projetos apensados ao longo dos anos, sem que tivesse entrado em pauta para votação durante cerca de 15 anos. Contudo, diante do contexto de discussão da tese do marco temporal junto ao tema 1031 pelo STF, como relatado acima, o referido projeto de lei foi aprovado na Câmara dos Deputados em 30 de maio de 2023 e, em sequência, foi recebido pelo Senado Federal como projeto de lei 2.903/2023 (Agência Senado, 2023). Ainda que não tenha sido recebido em caráter de urgência, a tramitação do projeto de lei no Senado Federal aconteceu em um curto período de tempo, significando uma resposta direta à decisão proferida pelo STF em 21 de setembro de 2023 sobre o tema.

Assim, em 28 de fevereiro de 2024, o Congresso Nacional aprovou a lei 14.701 de 20 de outubro de 2023, que previu a tese do marco temporal exatos 5 meses e 7 dias após a tese ser considerada inconstitucional pelo STF. A lei modificou a interpretação aplicada ao art. 231 da Constituição Federal e determinou que os povos indígenas só têm direito ao reconhecimento e demarcação de

territórios se comprovarem sua presença nas áreas em 05 de outubro de 1988.<sup>17</sup> Ainda, o Congresso derrubou o veto do atual Presidente da República sobre os dispositivos que versavam sobre o marco temporal. Assim, a Lei n.º 14.701/2023 entrou em vigência nos termos em que foi aprovada no Congresso Nacional.

Diante da investida política dos congressistas com a aprovação da lei e a exclusão dos vetos do presidente da república no que previa a aplicação do marco temporal, foram ajuizadas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que questionam a validade a Lei 14.701/2023. A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 7583 com pedido de liminar, apresentada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e Partido Verde (PV), e a ADI 7586, apresentada pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), foram ajuizadas junto ao STF meses após a decisão que determinou a inconstitucionalidade da tese do marco temporal. Tais ações estão sob relatoria do Ministro Gilmar Medes e ainda não receberam decisão sobre o pedido liminar (BRASIL, 2024).

Frente à sistematização realizada até aqui, é possível afirmar que a demarcação de terras indígenas não é uma questão resolvida no contexto jurídico brasileiro. A disputa no campo político a partir do interesse de atores que atuam em áreas de grande relevância econômica do país – como é o caso do agronegócio – explicam um pouco sobre a disparidade de forças no campo político. Ademais, as regras procedimentais estipuladas na legislação específica submetem a garantia do direito de demarcação dos territórios indígenas a um processo administrativo meticuloso, cujo resultado não decorre apenas da análise histórico-antropológico que legitima a tradicionalidade, mas submete todo o procedimento ao aval de, pelos menos, três autoridade do poder executivo: representantes/presidente da FUNAI, Ministro(a) da Justiça e Presidência da República.

Nessa perspectiva, pela leitura estabelecida a partir dos contextos políticos e jurídico do Brasil nos últimos anos, o direito constitucional dos povos indígenas ao território tradicional acaba refém da convergência de agentes públicos e interesses fundiários dos envolvidos no procedimento administrativo de demarcação territorial, bem como às conveniências de agendas políticas eleitorais, visto que condicionado à homologação pelo(a) presidente da república.

---

<sup>17</sup> “Art. 4º [...] § 2º A ausência da comunidade indígena em 5 de outubro de 1988 na área pretendida descaracteriza o seu enquadramento no inciso I do caput deste artigo, salvo o caso de renitente esbulho devidamente comprovado.” (BRASIL, 2023a).

Diante do cenário apresentado, é possível compreender que o direito à demarcação das terras indígenas de ocupação tradicional ainda não é um direito plenamente garantido no Brasil, apesar de estar expressamente previsto na Constituição Federal. Nesse sentido, por entender que tal discussão trata-se de um tema em constante disputa política, o presente trabalho busca identificar qual o cenário que a disputa pelo direito à demarcação de terras indígenas pode encontrar no sistema de justiça brasileiro, considerando o poder do discurso político e de interesses econômicos, adentrando no âmbito dos princípios constitucionais e perceptivas históricas que legitimem a garantia do direito previsto na Constituição Federal.

Ademais, demandar a demarcação de território indígena por meio de ações judiciais se mostra como uma via oportuna na tentativa de fazer com que os requerimentos voltem a andar ou gerem um impacto impositivo de obrigatoriedade perante a autarquia indigenista e a União. Ainda, a discussão do direito territorial no nível jurídico também exige a análise de insuficiências do Direito brasileiro e de seus atores, em especial quanto às condições de efetivo acesso à justiça dos povos indígenas.

Assim, a investigação de como o judiciário tem enfrentado as questões sobre o direito à territorialidade indígena é necessária para compreender como as demandas são propostas e as respostas obtidas pelos juízos e tribunais, bem como os limites atuais da discussão do tema no judiciário brasileiro, seja em termos de direito material e processual, bem como na garantia do acesso à justiça dos povos indígenas. Ainda, a análise é necessária para poder compreender se o litígio estratégico em direitos humanos é uma alternativa para demandar a demarcação territorial ao Estado brasileiro, em uma análise crítica da viabilidade do uso e aplicação de tal método de litígio, a partir do caso do povo Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul.

## **2.2 A judicialização das demarcações: uma análise do poder judiciário e as demandas sobre territorialidade Guarani e Kaiowá**

A definição sobre o direito à demarcação dos territórios indígenas é um campo em constante disputa no âmbito do poder executivo, do poder legislativo e do poder judiciário. A complexidade do tema está vinculada aos atores que exercem

poder a partir dos seus interesses políticos e econômicos quanto à propriedade, ao uso e à exploração da terra em face do direito constitucional e originário dos indígenas ao território tradicional. Tal contexto dificulta uma análise precisa dos fatos no tempo, visto que, apenas ao longo da escrita da presente pesquisa a discussão do tema quanto a legalidade da tese do marco temporal – que influencia diretamente a análise da garantia do direito à demarcação dos territórios indígenas – já sofreu significativas alterações e ainda continua em debate, em que pese a vigência da lei n.º 14.701/2023.

Historicamente, o cenário político brasileiro demonstra uma nítida polarização sobre questões que envolvem a garantia dos direitos indígenas, em especial no que diz respeito às pautas territoriais, como descrito anteriormente. Diversas investidas políticas anti-indígenas foram pautadas na agenda política do Estado brasileiro nos últimos anos, o que foi afirmado de forma propositiva nos discursos e medidas adotadas pelo antecessor do atual presidente da república.<sup>18</sup>

Diante da complexidade do contexto que envolve a discussão dos direitos territoriais indígenas, o Poder Judiciário tem um papel relevante na definição de diretrizes jurídicas e limites interpretativos dos textos legais em relação às teses que buscam deslegitimar as demarcações e o direito ao território tradicional pelos povos indígenas, como é o caso da tese do marco temporal. Nesse sentido, o fenômeno da judicialização das demandas territoriais indígenas não é algo recente no cenário do sistema de justiça brasileiro, contudo, trata-se de tema que o judiciário ainda tem notória dificuldade de enfrentar.

Assim, ao considerar o papel do judiciário nessa dinâmica de reivindicação, foi possível identificar os dois principais tipos de demandas judiciais que abarcam a discussão sobre territorialidade indígenas: (a) as ações possessórias e de contestação ao processo demarcatório, protagonizada por não-indígenas na defesa dos interesses econômicos e fundiários de exploração dos territórios; e (b) as ações reivindicadas pelas comunidades indígenas ou seus representantes para demarcação dos territórios.

Em um primeiro momento, a judicialização das demandas territoriais indígenas estará vinculada às ações de controvérsias possessórias, como estratégia manejada pelo setor do agronegócio ou interessados no território reivindicado pelos

---

<sup>18</sup> Tal política foi assumida explicitamente pelo governo brasileiro de 2019 a 2022: Jucá (2020); Passarinho (2019); Verdélho (2019).

indígenas, para barrar os procedimentos de demarcação, especialmente no que diz respeito ao contexto sul mato-grossense. Conforme Santos (2020, p. 53), a “judicialização das controvérsias possessórias se intensificou nos últimos 10 anos principalmente em razão do julgamento, em 2009, pelo Supremo Tribunal Federal, do caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (Pet.3.388)”. Como já referido, o caso Raposa Serra do Sol foi o julgado que atribuiu novas diretrizes hermenêuticas às discussões sobre a demarcação de terras indígenas nos tribunais brasileiros, com elementos novos à ordem jurídica, como a tese do marco temporal, o renitente esbulho<sup>19</sup> e as 19 salvaguardas institucionais. Assim, pelo menos desde 2010, a intensificação das ações judiciais relacionadas ao questionamento da legitimidade da territorialidade indígena tem levado ao poder judiciário litígios que partem da perspectiva da defesa direito da propriedade civil.

As ações judiciais possessórias em face de territórios indígenas foram as demandas judiciais mais recorrentes sobre os direitos territoriais indígenas no poder judiciário brasileiro, mesmo ante do caso Raposa Serra do Sol (Duprat, 2006), de modo que a judicialização passou a ser utilizada ao longo dos anos como estratégias para barrar os procedimentos de demarcação e criar um contexto de morosidade para a efetivação do direito indígena ao território.

Tal estratégia tem cunho político, em que particulares ditos proprietários das terras, apoiados por setores da sociedade brasileira contrários às demarcações das terras indígenas, pedem a nulidade dos procedimentos com bases em argumentos como a nulidade do relatório de demarcação, a tese do marco temporal, a posse legítima de boa-fé, direito constitucional à propriedade, enfim, levam a questão ao judiciário inclusive para garantir a manutenção da posse sobre o território, enquanto os processos levam anos para serem julgados. Assim, tais ações judiciais colocaram em discussão a legitimidade das comunidades indígenas para reivindicar sua tradicionalidade de ocupação, impondo o direito de propriedade civil como garantia que se estabelece para além de qualquer direito originário dos indígenas sobre determinados territórios. É nesse contexto que figuras como o conceito de ‘renitente

---

<sup>19</sup> O conceito de renitente esbulho nos termos discutidos pelas cortes brasileiras foi conceituado pelo Ministro Teori Zavascki junto ao Agravo do Recurso Extraordinário n.º 803.462/MS, nos seguintes termos: “renitente esbulho não pode ser confundido com ocupação passada ou com desocupação forçada, ocorrida no passado. Há de haver, para configuração de esbulho, situação de efetivo conflito possessório que, mesmo iniciado no passado, ainda persista até o marco demarcatório temporal atual (vale dizer, a data da promulgação da Constituição de 1988), conflito que se materializa por circunstâncias de fato ou, pelo menos, por uma controvérsia possessória judicializada” (Brasil, 2014, p. 1).

esbulho' passaram a fazer parte dos discursos jurídicos que se estabeleceram na discussão sobre a demarcação das terras indígenas (Carvalho; Correia, 2023).

Nesse sentido, Rauber (2021) evidencia em sua pesquisa a estratégica política do agronegócio a partir da judicialização massiva da questão territorial, com o objetivo de barrar e protelar o andamento dos procedimentos de demarcações:

Além de entrar com ações judiciais no Supremo Tribunal Federal (STF) contra demarcações de terras indígenas, a CNA deu orientações jurídicas em seus veículos de comunicação a proprietários que se sentiam lesados com procedimentos de demarcação de terras indígenas, orientando-os a efetuar mandados de segurança e ações ordinárias, pedindo a nulidade de decretos presidenciais de homologação da área. A entidade também aconselhava seus filiados a encaminhar a produção de laudos antropológicos, etnohistóricos e ambientais para contraditar a Funai. A autora cita diversas edições da revista *Gleba*<sup>21</sup>, da CNA, entre os anos de 2005 e 2009, em que há artigos tratando da demarcação de terras indígenas e titulação de territórios quilombolas. Portanto, as preocupações da Confederação com a questão indígena e quilombola remontam pelo menos a meados dos anos 2000, travando disputas no âmbito do Poder Judiciário (Rauber, 2021, p. 73).

O estudo realizado por Soares *et al.* (2021) apresenta interessante análise na qual os autores identificaram fatores que favorecem, dificultam ou são ambivalentes à conclusão do processo de demarcação de terra indígenas no Brasil e categorizaram a análise de tais fatores a partir dos aspectos político, processual, econômico ou contextual. Considerando o tema da judicialização aqui abordado, a categoria processual do estudo tratou, entre diversos outros fatores relevantes, a análise da judicialização dos processos demarcatórios sob a perspectiva da contestação judicial por indivíduos que se entendem lesados pela demarcação reivindicada, justamente porque são os casos mais comuns de judicialização dos procedimentos demarcatórios. Nesse sentido, os autores afirmam que em sua revisão bibliográfica concluiu-se que “[A] judicialização dos processos demarcatórios se apresenta como o principal óbice à conclusão de processos demarcatórios no Brasil” (Soares *et al.*, 2021, p. 10).

Ainda, os referidos autores afirmam que o argumento da segurança jurídica para justificar as ações que contestam as demarcações dos territórios indígenas não afasta o que na prática tais processos realmente buscam, a “postergação indefinida por meio de recursos e manobras jurídicas” (Soares *et al.*, 2021, p. 10). Também, Santana (2016) indica alguns dos direcionamentos e objetivos buscados com a

introdução ao judiciário brasileiro das ações possessórias que tem como pano de fundo a questão territorial indígena:

As demandas judiciais têm questionado, para além do processo de demarcação territorial, o direito à autoidentificação, o uso de recursos minerais existentes em terras indígenas, o acesso à água, à saúde, à educação, à gestão compartilhada de territórios indígenas que se sobreponham a Unidades de Conservação, etc. Quanto às judicializações dos processos de demarcação, pode-se afirmar que estas não têm mais se restringido ao questionamento do resultado final do processo administrativo, mas acabam, de uma ou outra maneira, permeando todas as cinco fases do processo administrativo. Mesmo que as demandas não tenham como causa de pedir, especificamente, a anulação de um ato administrativo, elas, individualmente, como é o caso dos pedidos de reintegração de posse de não indígenas, provocam o judiciário para, indiretamente, atuar e se envolver no processo demarcatório, conduzido em âmbito administrativo (Santana, 2016, p. 59-60).

Também, conforme Santos (2020), muitas dessas ações possessórias envolvendo território reivindicado como indígena são ajuizadas em face da FUNAI e da União, deixando as comunidades indígenas fora do polo passivo, em que pese a possibilidade da sua representação direta, impedindo-as de realizar sua defesa em nome próprio ou de serem intimadas sobre os atos e decisões dos processos. Assim, apesar da Constituição Federal prever que as comunidades e suas organizações são partes legítimas para requerer seus direitos em juízo, sequer é garantido pelo judiciário brasileiro o exercício do direito ao contraditório e a ampla defesa.<sup>20</sup>

Portanto, o entendimento da vasta literatura sobre o tema é no sentido de que a judicialização dos processos demarcatórios tem sido encabeçada, principalmente, pelos particulares interessados na demora ou efetiva inviabilidade da demarcação dos territórios indígenas reivindicados. Ademais, o judiciário brasileiro tem uma particular dificuldade de enfrentar as questões que envolvem direito indígena e indigenista. Conforme Santana (2016), esse desconhecimento ou dificuldade, principalmente entre os juízes(as) de primeira instância, estão atrelados ao fato de que tal matéria não é comumente abordada durante a graduação dos cursos de Direito, bem como por conta dos discursos sociais e midiáticos que difundem informações equivocadas e visões preconceituosas sobre os povos indígenas e o

---

<sup>20</sup> A legitimidade ativa dos povos indígenas como partes para representar seus direitos no sistema de justiça decorre da previsão do Art. 232 da Constituição Federal, bem como foi reafirmada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, nas decisões proferidas junto à ADPF 709 (Brasil, 2020) e à SL 1522 AgR-ED (Brasil, 2023b).



processo de demarcação de terras como confronto ao direito civil de propriedade, o que faz com que os operadores do direito mantenham uma relação de desconfiança com a matéria.

A segunda perspectiva que caracteriza as demandas judiciais que envolvem a demarcação de terras indígenas no Brasil são aquelas ajuizadas pelos representantes legais e/ou judiciais das comunidades, ou até mesmo ações ajuizadas pela própria comunidade mediante advogado constituído. Nesse sentido, cabe lembrar que a judicialização de demandas a partir da representação direta das comunidades em prol de seus interesses ou na defesa dos seus direitos é fenômeno recente na história do Brasil, visto que até a Constituição de 1988 o acesso dos povos indígenas ao sistema de justiça não poderia acontecer de forma direta, mas sim a partir dos interesses e direcionamentos dos órgãos tutelares, guiados por parâmetros políticos do Estado. O Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e, a partir de 1967 a Fundação Nacional do Índio, orientavam os 'interesses jurídicos dos indígenas'<sup>21</sup> pelo menos de 1910 até 1988 (Carvalho; Correia, 2023).

Assim, durante muitos anos foi negado aos indígenas a possibilidade de litigar em nome próprio ou de sua comunidade pelo interesse coletivo, de modo que se criou uma cultura jurídica de representação e tutela dos povos indígenas, orientada pelo paradigma assimilacionista assumido pelo Estado brasileiro. Tal política adotada considerou por anos a necessidade de integrar as comunidades indígenas à sociedade brasileira e enquadrá-las no sistema legal comum, ignorando seus direitos próprios que só vieram a ser afirmados e garantidos na Constituição de 1988. Nesse sentido,

A proteção dos índios brasileiro e de seus direitos sempre foi bastante precária, dependendo da boa vontade de pessoas e entidades, sem que houvesse meios legais que pudessem ser usados com a mesma eficiência com que se protegiam direitos de outros habitantes do território brasileiro. (Dallari, 2001, p. 34).

Tais representações judiciais se deram, principalmente, por meio dos procuradores da FUNAI e do Ministério Público Federal, órgãos públicos que possuem o dever legal e constitucional de realizar a defesa dos interesses dos

---

<sup>21</sup> As aspas aqui designam uma leitura crítica da atuação dos órgãos tutelares indigenistas que, por anos, exerciam políticas de assimilacionismo dos povos indígenas, desconsiderando direitos básicos e atuando em conjunto com o interesse do Estado brasileiro na desocupação dos territórios originários para destinação das terras aos não-indígenas.

povos indígenas.<sup>22</sup> Ainda, a legislação introduzida pelo Estatuto do Índio em 1973 previu o estabelecimento de litisconsórcio necessário da União em ações propostas contra a FUNAI ou contra a autarquia indigenista (Dallari, 2001).

Contudo, apesar de em número menor e menos bem sucedidas, são cada vez mais presentes nas cortes e tribunais brasileiros as ações reivindicadas pelas e em nome das comunidades indígenas para exigir a garantia e proteção dos seus direitos territoriais. Nesse sentido, o protagonismo indígena está presente, por exemplo, nas organizações do movimento indígenas nacional, que atuam de modo político e jurídico em prol da reivindicação dos direitos territoriais indígenas, como é o caso da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB)<sup>23</sup>, principalmente a partir da atuação de advogadas e advogados indígenas, “capazes de apreender o significado e a extensão dos direitos de suas comunidades e de participar ativamente de sua defesa” (Dallari, 2001, p. 36).

Assim, o judiciário tem sido uma das principais vias de enfrentamento utilizada pelos povos indígenas e aliados contra retrocessos dos seus direitos.

No que diz respeito às reivindicações dos direitos territoriais, apesar do contexto de tutela que perdurou por muitos anos, a atuação do MPF provocou significativas contribuições à defesa dos direitos indígenas (Dallari, 2001). Mais recentemente, o MPF tem ajuizado Ações Cíveis Públicas contra a FUNAI e a União para determinar o andamento dos procedimentos de demarcação dos territórios e obtido decisões positivas no sentido de obrigar o seu prosseguimento ou estipular prazo para tanto. Tais ações podem ser lidas em um contexto estratégico, na tentativa de dar maior celeridade aos procedimentos demarcatórios.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> “CAPÍTULO V - Da Defesa das Terras Indígenas [...] Art. 36. Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, compete à União adotar as medidas administrativas ou propor, por intermédio do Ministério Público Federal, as medidas judiciais adequadas à proteção da posse dos silvícolas sobre as terras que habitem. Parágrafo único. Quando as medidas judiciais previstas neste artigo forem propostas pelo órgão federal de assistência, ou contra ele, a União será litisconsorte ativa ou passiva” (Brasil, 1973).

<sup>23</sup> Dados extraídos do *site* da APIB informam a organização de um departamento jurídico que se constitui como espaço de assessoria jurídica especialidade do movimento indígena. Suas linhas de atuação são elencadas como: a) Atuação no contencioso judicial (STF e STJ); b) Atuação parlamentar; c) Atuação criminal; e d) Atuação internacional (APIB, [2024?]).

<sup>24</sup> Alguns exemplos dessas ações civis públicas ajuizadas pelo MPF são: Ação Civil Pública n.º 0005551-77.2016.4.03.0000, em que a 1ª Turma do TRF da 3ª Região negou o recurso da União e determinou que o Ministro da Justiça decidisse, no prazo de 30 dias, sobre a demarcação da Terra Indígena Tuany-Ipegue, localizada em Aquidauna, em Mato Grosso do Sul; Ação Civil Pública n.º 0800610-68.2021.4.05.8003, com decisão da procedente da 11ª Vara da Justiça Federal em Alagoas, afirmada pela 5ª Turma do TRF da 5ª Região, para determinar o imediato prosseguimento e a conclusão do processo de demarcação fundiária da terra indígena do povo Karuazu, que perdura há mais de 20 anos; Ação Civil Pública n.º 5006189-57.2022.4.03.6000, em que se

Ainda, em 2023, uma comunidade indígena Guarani e Kaiowá promoveu, em nome próprio, Ação Civil Pública contra a FUNAI e a União em que requereu a determinação de prazo para finalização de procedimento administrativo e demarcação que dura mais de 20 anos. O autor da ação é a comunidade indígena Kurupi/Santiago Kuê. Tal ACP será tratada mais detalhadamente adiante, quando será apresentado o contexto dos litígios judiciais por demarcação territorial dos Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul.

Nesse sentido, as atuações propositivas das comunidades indígenas no sistema de justiça brasileiro têm ocorrido, ainda, dentro de uma perspectiva de tutela, em que as instituições do Estado brasileiro litigam e fazem suas defesas em decorrência da sua função legal e constitucional. Contudo, como foi possível observar, há uma iniciativa relevante de atuação protagonista das comunidades indígenas para reivindicarem seus direitos em nome próprio por meio de ações judiciais, apresentando demandas e requerendo medidas que levem em conta, também, suas decisões internas, demandando um diálogo direto do sistema de justiça com as comunidades indígenas, atuando de forma ativa e sendo vistos como sujeitos de direitos.

Ainda, no que tange ao protagonismo e a representação indígena no judiciário, a garantia do acesso ao sistema de justiça pelos povos indígenas para reivindicar seu direito territorial é matéria presente na jurisprudência do STF. Como exemplo, cabe citar a decisão proferida em virtude do Agravo Regimental interposto frente à denegação do seguimento da ação rescisória n.º 2686, ajuizada pela Comunidade Indígena Guyraroká, da etnia Guarani e Kaiowá. A decisão proferida pelo pleno do Tribunal, passou a admitir a ação rescisória em virtude da falta de citação da comunidade indígena na ação que anulou a portaria proferida pelo

---

demandou que a FUNAI procedesse na demarcação física da Terra Indígena Tuany-Ipegue, bem como indenização por danos morais coletivos no valor de R\$ 200 mil, visto que a comunidade aguarda a demarcação da área há 37 anos, em que foi proferida sentença procedente pela 4ª Vara Federal e Campo Grande. Atualmente, o processo encontra-se em fase recursal junto ao TRF da 3ª Região; Ação Civil Pública n.º 5006194-79.2022.4.03.6000, que tramita na 1ª Vara Federal de Campo Grande, que requer a retomada imediata do procedimento demarcatório das terras ocupadas pela comunidade indígena Kinikinau em caráter de urgência, o pagamento de R\$ 200 mil por danos morais coletivos, valor a ser destinado à comunidade para aplicação em investimentos diretos em políticas públicas executadas no interior da Terra Indígena ou, subsidiariamente, revertido ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos; Ação Civil Pública n.º 5006358-44.2022.4.03.6000, que tramita na 4ª Vara Federal de Campo Grande, que requer sejam adotadas providências administrativas e/ou judiciais necessárias para proceder à finalização do procedimento demarcatório da Terra Indígena Lalima, localizada em Miranda/MS, e a fixação de prazos para a conclusão do procedimento geral de demarcação.

Ministério da Justiça no âmbito do procedimento de demarcação da terra indígena Guyraroká. Assim, a decisão é considerada paradigmática no STF quanto ao direito de acesso à justiça e a garantia de participação de povos indígenas em processos judiciais que discutem demarcação de suas terras (Brasil, 2021; Conselho Nacional de Justiça (CNJ), [2023?]).

Outra decisão proferida pelo STF na garantia do acesso à justiça das comunidades indígenas foi a decisão monocrática proferida pelo Ministro Luís Roberto Barroso junto à Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 709, que reconheceu a legitimidade ativa da APIB no ajuizamento deste tipo de ação de controle concentrado de constitucionalidade. Tal decisão é significativa na discussão do acesso à justiça e representação dos interesses indígenas no sistema de justiça brasileiros, pois garante à associação nacional de entidades que representam os povos indígenas no Brasil a possibilidade de debater a constitucionalidade de atos normativos e administrativos do Poder Público (Bragato; Azambuja, 2020).

Portanto, o sistema de justiça brasileiro tem sido provocado a discutir os direitos territoriais indígenas a partir de diferentes perspectivas. Nesse cenário da criação de teses e conceitos jurídicos interpretativos das previsões constitucionais, a disputa jurídica se deram, de um lado, a partir dos interesses daqueles que litigam para limitar ou inviabilizar os direitos territoriais indígenas sob alegação da violação do direito civil da propriedade privada, de outro lado, a partir dos provocation do judiciário para garantir o direito constitucional à demarcação dos territórios de ocupação tradicional dos povos indígenas, frente à omissão e/ou à negligência do poder público. Assim, os parâmetros que foram sendo construídos na interpretação do direito territorial indígena amadureceram a discussão e hoje abarcam teses e conceitos próprios dessa matéria jurídica.

Por todo exposto até aqui, é possível afirmar que nos últimos anos houve uma certa 'educação' do judiciário sobre os direitos indígenas diante do inevitável enfrentamento das matérias, em especial frente à importância das amplas discussões que tomaram conta das Cortes e Tribunais. Ainda que discreto, o protagonismo que os indígenas têm exercido a partir da sua atuação ativa nas demandas possibilita um olhar do sistema de justiça para além das compreensões ordinárias do Direito brasileiro, o que é relevante em meio a constante disputa política envolvendo a garantia e efetivação dos direitos territoriais.

Ao compreender de forma mais abrangente as dinâmicas que envolvem a judicialização dos processos de demarcação de terras indígenas, cabe analisar as situações em que se encontram as reivindicações por demarcação de terras Guarani e Kaiowá.

Os Guarani e Kaiowá<sup>25</sup> são grupos indígenas que pertencem ao tronco linguístico tupi-guarani, que tradicionalmente ocupam o sudoeste e sul do estado de Mato Grosso do Sul, também chamado de cone sul do Mato Grosso do Sul (Morais, 2017; Pereira, 1999). Conforme Morais, (2017, p. 47) os Guarani e Kaiowá estão distribuídos

[...] pela fronteira sul e sudoeste com o Paraguai, desde a altura do município de Bela Vista até o limite sul do estado entre a serra do Mbarakayu e a várzea do Rio Paraná; ao norte, o território vai limitado pelas bacias dos rios Brilhante e Dourados [...].

Conforme o censo de 2010<sup>26</sup>, o povos Guarani e Kaiowá somava o total de 43.401 indivíduos, sendo o povo indígena mais numeroso do estado de Mato Grosso do Sul e do tronco linguístico Tupi-Guarani no Brasil, conforme dados do IBGE (2010). Ainda, os dados apresentados no tópico anterior identificam que os Guarani e Kaiowá são o povo indígena com a maior número de pedidos de demarcação das terras pendentes junto à FUNAI, com uma diferença exponencial em relação às reivindicações por demarcação de terra das demais etnias indígenas do Brasil.

Diante da identificação dessas informações, o presente trabalho irá desdobrar-se na análise da situação dos Guarani e Kaiowá sobre a reivindicação de demarcação dos seus territórios no sistema de justiça brasileiro. Além dos dados já apresentados, justifica-se tal recorte na efetiva demora do andamento dos pedidos em relação ao contexto de contínua violência e vulnerabilidade das comunidades

---

<sup>25</sup> Para adequada compreensão dos etnônimos “Guarani” e “Kaiowá”, Pimentel (2012) explica a composição por dois grupos indígenas de origens distintas, mas que estão unidos pelo mesmo tronco linguístico, dispersos sobre o mesmo espaço geográfico (Morais, 2017). Assim, apesar de comumente ser adotada a denominação Guarani Kaiowá, Guarani-Kaiowá, os indígenas preferem que se utilize a designação Kaiowá, Guarani e Kaiowá ou Kaiowá e Guarani, variando conforme o grupo falante. Ainda, conforme Gerber e Mendes (2017, p. 324), “Os guarani também são chamados de Ñadéva e os Kaiowá, de Pai-Tavyterã [...]”.

<sup>26</sup> Os dados obtidos pelo censo do IBGE foram limitados à 2010 frente a incompletude dos dados apurados no censo de 2022. Apesar do estudo existir, até a data de publicação deste trabalho, não foram apresentadas informações específicas sobre cada etnia indígena pelo censo IBGE 2022.

Guarani e Kaiowá, face aos constantes confrontos territoriais<sup>27</sup> desencadeados na região.

Também, em recente visita ao Brasil, em abril de 2023, a Subsecretária-geral da ONU, Alice Wairimu Nderitu, esteve no Mato Grosso do Sul e visitou as comunidades Guarani e Kaiowá. Em sua declaração, Nderitu reafirma a demora das demarcações territoriais no estado, em especial do território Guarani e Kaiowá, bem como as violações sofridas em decorrência da delonga dos procedimentos demarcatórios, que os mantém em constante perigo e em condições humanitárias degradantes:

O caso dos Guarani Kaiowá não é diferente do caso dos Yanomami e de outros povos indígenas no Brasil. A grande diferença é que as terras da comunidade Guarani Kaiowá não foram demarcadas e têm sido alvo de disputas, principalmente com grandes agricultores, em todo o estado de Mato Grosso do Sul. A maioria dos indígenas foi expulsa de suas terras tradicionais, na maior parte dos casos de forma violenta. Alguns vivem às margens das rodovias em condições degradantes e desumanas, sem bens e serviços básicos, como água potável, alimentação, saúde e educação para os filhos. Eles são discriminados no acesso a serviços básicos. Fiquei chocada com a extrema pobreza deles. [...]

Fiquei pessoalmente comovida com o testemunho de um casal de idosos com 104 e 96 anos. Esse casal passou a vida lutando inutilmente pelo direito à terra no Mato Grosso do Sul. Eles perderam toda a família, filhos, netos e bisnetos nessa luta. A imposição de condições tão miseráveis ao povo Guarani Kaiowá em geral, e a esse casal de idosos em particular, é desumana e degradante. Eles imploraram pela demarcação de suas terras pelo menos antes de morrer. A idade avançada demanda, inclusive, mais urgência na demarcação de terras dessa comunidade no Mato Grosso do Sul e de outras em todo o Brasil. [...]

A redução de orçamento da Fundação dos Povos Indígenas (FUNAI) nos últimos anos limitou e, em alguns casos, prejudicou a capacidade e a habilidade da Fundação de prestar serviços e proteção aos povos indígenas. Essa política deliberada de negar proteção por meios administrativos não é apenas discriminatória, mas uma violação dos direitos humanos universais dos povos indígenas. (ONU, 2023).

Portanto, as condições degradantes em que vivem as comunidades Guarani e Kaiowá estão diretamente vinculadas às limitações de seu acesso aos territórios tradicionais.

A reivindicação de demarcação territorial pelos Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul remonta a marcos históricos de expropriação e redistribuição de suas

---

<sup>27</sup> O termo 'confrontos territoriais' aqui empregado faz referências aos encontros violentos protagonizados por proprietários/produtores rurais e indígenas que reivindicam seus territórios ancestrais, localizados em territórios que hoje encontram-se fazendas de produção agrícola e agropecuária, amplamente conhecidos na região e no país, como é possível identificar nas reportagens veiculadas pelas mídias jornalistas: (Moncau, 2023; Portela, 2022; Uma [...] 2022; Vilela, 2022.).

terras, em um contexto colonial de constituição da sociedade brasileira, da organização do Estado e do próprio ordenamento jurídico. A partir da apropriação dos territórios tradicionais para fins de exploração agrícola, concedido amplamente pelo Estado brasileiro sob título de terras devolutas, os grupos indígenas foram deslocados e ‘ajuntados’ em um único espaço, que passaram a ser identificados como reservas indígenas<sup>28</sup>, de modo a ter diminuída a possibilidade de manter a estrutura de vida tradicional e cultural das suas comunidades (Benites, 2014; Vietta, 2007).

Contudo, o maior processo de expropriação dos indígenas Guarani e Kaiowá das suas terras de ocupação tradicional aconteceu a partir da década de 1970, em que Estado orientou uma política de titulação privada das terras tidas como devolutas e vazias, de modo que “o território tradicional Guarani-Kaiowá se tornou objeto legal de comércio do Governo” (Benites, 2014, p. 231). Nesse mesmo período, iniciou-se um movimento de articulação das próprias comunidades Guarani e Kaiowá na luta pela retomada de seus territórios. Nas décadas que se seguiram, entre 1980 e 1990, iniciou-se o movimento das primeiras retomadas a partir da tática de reocupação física dos territórios tradicionais, nomeada pelos Guarani e Kaiowá como *Jeike Jey*.<sup>29</sup> Ainda, Benites (2014, p. 233) explica que tais movimentos de retomadas tinham “o claro objetivo de pressionar a identificação e regularização de outros espaços reivindicados. Essa situação de conflito perdura até os dias de hoje com grau extremo de violência.”

O movimento de reocupação e retomada dos territórios tradicionais pelos Guarani e Kaiowá é marcada por sua articulação em rede entre lideranças religiosas e políticas da etnia (Benites, 2014). Portanto, a organização dos Guarani e Kaiowá tem uma importância simbólica na luta pelo território, seja a partir das *Jeroky Guasu*

---

<sup>28</sup> São 8 as reservas criadas em Mato Grosso do Sul entre 1915 e 1942. As reservas indígenas não se confundem com território tradicional, na medida que são conceituadas como aquelas doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos indígenas. Portanto, são terras que também pertencem ao patrimônio da União, mas que não se confundem com as terras de ocupação tradicional. Ainda, conforme Benites (2014, p. 231) sobre a expropriação das terras de ocupação tradicional dos Guarani e Kaiowá, “[É] importante lembrar, no entanto, que desde o ano de 1915 as primeiras Reservas Indígenas no atual Estado de Mato Grosso do Sul foram instituídas, pressionando os indígenas a se transferirem para o interior delas.”

<sup>29</sup> “A expressão *Jeike Jey*\* citada acima significa « entrar », « ocupar », « enfrentar » ou « afrontar ». E *Jey*\* tem o significado de « repetir », « ativar » novamente ou uma vez mais. Por essa razão o termo *Jeike Jey* é definido como uma resposta ou reação organizada através do *Aty Guasu* frente à expulsão violenta das famílias extensas de seus territórios, objetivando reocupar e recuperar esses territórios perdidos em favor dos fazendeiros” (Benites, 2014, p. 233).

– grandes rituais religiosos coordenados pelas lideranças religiosas – e dos *Aty Guasu* – grandes assembleias.

Especificamente, o *Aty Guasu*<sup>30</sup> tem tido um importante papel no desenvolvimento de estratégias políticas e jurídicas dos Guarani e Kaiowá para demarcação de suas terras. Benites (2014) relata que os *Aty Guasu* são realizados trimestralmente nos territórios reocupados, com a presença de todas as comunidades Guarani e Kaiowá da região e suas lideranças:

Trata-se de uma forma de articulação e organização política intercomunitária e interfamiliar de lideranças que compõe as famílias extensas dos diversos *tekoha* e *tekoha guasu*. Durante as assembleias *Aty Guasu* são discutidas e tomadas decisões importantes que afetam a todos, como decisões sobre a reocupação e recuperação de parte dos territórios tradicionais. Os *Aty Guasu* são pensados como o principal foro de discussão e de decisão política articulada entre as lideranças políticas e religiosas das famílias extensas Guarani-Kaiowá que pretendem reocupar e retomar os seus territórios tradicionais (Benites, 2014, p. 232-233, grifo do autor).

Este breve apanhado histórico possibilita uma melhor compreensão do contexto em que as demarcações das terras indígenas são reivindicadas em Mato Grosso do Sul, bem como disparidade de forças político-econômicas nas disputas territoriais da região, protagonizadas pelas comunidades Guarani e Kaiowá e os fazendeiros ditos proprietários com títulos sobre as terras.

Para que seja possível compreender a atual situação das reivindicações por demarcação de terras Guarani e Kaiowá, bem como identificar a dinâmica atual dos processos judiciais que versam sobre os territórios reivindicados, é necessário remontar algumas medidas tomadas ao longo dos últimos 20 anos que interferem de forma direta na condição em que se deu a judicialização dessas demandas. Ademais, tais medidas interferem até os dias de hoje nas possibilidades de ajuizamento de ações que demandam a demarcação dos territórios.

Entre o período de 1983 a 2007, as terras indígenas Guarani e Kaiowá reconhecidas pelo Estado brasileiro foram tratadas como casos isolados, ou seja, não foi abordada a perspectiva demarcatória, mas somente pequenos pedaços de terras foram reconhecidos e demarcados. Conforme Cavalcante (2014, p. 63):

---

<sup>30</sup> A expressão *Aty Guasu* carrega o significado social da organização indígena, traduzida por Benites (2014, p. 232): “A expressão *Aty* significa «reunião» ou «encontro», sendo que *guasu*, como já dissemos, equivale à «grande». Desta forma, *Aty Guasu* pode ser definido como uma grande assembleia ou encontro onde também se juntam muitas lideranças políticas e religiosas de diversas famílias extensas (*tey’i*).”



Como resultado disso, obteve-se o reconhecimento de 21 terras indígenas, todas elas de pequenas dimensões, algumas tão minúsculas como Jaguari (405 ha) e Jarará (479 ha) que tão somente o seu tamanho é suficiente para afirmar que não atendem ao princípio constitucional de garantir aos índios sua reprodução física e cultural, segundo seus usos costumes e tradições.

Assim, as poucas reivindicações por demarcações das terras Guarani e Kaiowá até 2007 que obtiveram algum resultado apenas foram atendidas por conta da mobilização social articulada por meio das retomadas de terras organizadas pelas comunidades indígenas, bem como pela pressão política contra a FUNAI, de modo que diversos territórios sequer tiveram seus procedimentos iniciados pela autarquia indigenista (Cavalcante, 2014). Ainda, tal situação revela que

[...] as poucas demandas atendidas, só o foram devido à pressão dos movimentos indígena e indigenista, nenhum trabalho foi realizado a partir de um planejamento do Poder Executivo Federal para cumprir o seu dever constitucional de demarcar e proteger as terras indígenas (Cavalcante, 2014, p. 63-64).

Apenas em 2007 foi reconhecido pelo Estado brasileiro o descumprimento da FUNAI nas suas obrigações de demarcar o território Guarani e Kaiowá, após diversas reivindicações de demarcações e tratativas institucionais. Diante da identificação da onerosidade no processamento dos pedidos de demarcação, a FUNAI firmou Compromisso de Ajustamento de Conduta (CAC) com a Procuradoria da República de Mato Grosso do Sul. O CAC firmado entre o MPF e a FUNAI tinha como pano de fundo o estudo histórico-antropológico coordenado por Antonio Brand, publicado como sua tese de doutorado em história em 1993 e, posteriormente rearranjado no estudo publicado pelo Conselho Indigenista Missionários Regional de Mato Grosso do Sul e pela Comissão Pró Índio de São Paulo, em conjunto com a Procuradoria Regional da República da 3ª Região, em 2001.

Tal estudo levantou dados que identificaram setenta e cinco terras catalogadas a partir do depoimento de lideranças indígenas Guarani e Kaiowá como áreas de ocupação tradicional para demarcação (Conselho Indigenista Missionário Regional Mato Grosso do Sul (CIMI-MS); Comissão Pró Índio de São Paulo (CPI-SP); Procuradoria Regional da República da 3ª Região (PRR 3ª), 2001; MORAIS, 2017). Ademais, identificou-se que a presença dos Guarani e Kaiowá na região sul do estado de Mato Grosso do Sul estava relacionada às circunscrições dos rios Brilhante, Dourados, Apa, Amambai, Iguatemi, Mbarakay, Hovy e Pytã. Portanto, os

territórios reivindicados são aqueles que estão a margens destes rios, de modo que extensas áreas foram identificadas com base na bacia de rio, onde diversos *tekohas* de ocupação tradicional eram identificados (Benites, 2014; Morais, 2017).

Morais (2017) explica que apesar do levantamento dessas setenta e cinco terras tradicionalmente reivindicadas, tal número não corresponderia, necessariamente, à abertura de setenta e cinco processos de demarcação. Sobre tal metodologia explicou:

Submetidas a um estudo, muitas delas acabariam delimitadas em uma única circunscrição, ainda que isso só possa ser definido com a conclusão das pesquisas. É o caso, por exemplo, das entradas 'Pueblito Kue/Y'sal' e 'Mbarakay', que na publicação do Cimi são entradas duplicadas, mas nos mais recentes procedimentos de demarcação foram agrupadas baixo a mesma Terra Indígena Iguatemipegua I (Morais, 2017, p. 125).

Assim, o CAC foi firmado entre MPF e a FUNAI no dia 12 de novembro de 2007, em que a autarquia indigenista se comprometeu a compor os Grupos de Trabalho (GTS) necessários para os estudos antropológicos e delimitar as terras indígenas Guarani e Kaiowá, nos seguintes termos:

A FUNAI se comprometeu a realizar estudos demarcatórios em pelo menos 39 áreas reivindicadas pelos Guarani e Kaiowá. Os Grupos Técnicos deviam ser constituídos até o dia 30 de março de 2008 e os resumos dos Relatórios Circunstanciados de Identificação e Delimitação publicados até o dia 30 de junho de 2009. Até o dia 19 de abril de 2010 o órgão indigenista deveria encaminhar os processos ao Ministério da Justiça (Cavalcante, 2014, p. 64).

Nesse sentido, os estudos foram realizados a partir das bacias dos rios citados, considerando o padrão de dispersão das comunidades. Assim, o CAC previu a criação de sete GTS, contudo, foram dez o número de GTS criados pela FUNAI a partir das seguintes denominações: Amambaiepegua, abrangendo um *tekoha*; Apapeguá, abrangendo oito *tekohas*; Brilantepegua, abrangendo doze *tekohas*; Dourados-Amambaieguá, abrangendo três *tekohas*; Urucuty, abrangendo um *tekoha*; Douradopegua, abrangendo dois *tekohas*; Iguatemipegua I, abrangendo dois *tekohas*; Iguatemipegua II, abrangendo sete *tekohas*; Nhandevapeguá, abrangendo quatro *tekohas*; e Ypo'i/Triunfo, abrangendo um *tekoha*<sup>31</sup> (Morais, 2017).

---

<sup>31</sup> Conforme Morais (2017, p. 138) "*Pegua*, em língua guarani, é um sufixo que marca o genitivo. *Iguatemipegua*, por exemplo, poderia ser traduzido como 'o que são do Rio Iguatemi'."

Ademais, foi estipulada multa diária de mil reais no caso do não cumprimento do CAC pela FUNAI. Ocorre que nenhum dos prazos que foram estabelecidos no CAC foi efetivamente cumprido pela FUNAI, de modo que a constituição de GTS e a produção dos estudos dos territórios perdurou durante anos sem ter as devidas conclusões (Cavalcante, 2014; Morais, 2017). Ainda, em que pese a grande maioria dos relatórios estão em fase de revisão, ajustes ou ainda em fase de projeto. Ademais, tanto Morais (2017), quanto Cavalcante (2014) afirmam que alguns GTS já concluíram os estudos, contudo, por questões políticas a FUNAI permanece impedida de publicá-los.<sup>32</sup>

O único relatório publicado no prazo previsto no CAC foi o da TI Iguatemipeguá I, publicado em 2013, frente a comoção nacional pela ameaça de despejo do *tekoha* Pyelito Kue e sucessiva carta publicada pela comunidade indígena em que se interpretou a ameaça de suicídio coletivo. Contudo, não houve mais andamento do procedimento da demarcação, de modo que a comunidade Guarani e Kaiowá de Pyelito Kue continua exercendo a retomada do território, sofrendo constantes ataques armados por seguranças das fazendas (Miotto, 2023; Morais, 2017).<sup>33</sup>

As dificuldades para o cumprimento dos GTS se deram, principalmente, pela mobilização dos setores ruralistas contrários às demarcações Guarani e Kaiowá. Nesse sentido, “foram várias as liminares judiciais que impediram o desenvolvimento normal dos trabalhos” (Cavalcante, 2014, p. 64), de modo que a judicialização, bem como dificuldades operativas frente às intimações pelos ruralistas impossibilitaram a conclusão dos trabalhos pelos antropólogos que constituíam os GTS. Ainda, os indígenas foram privados de participar dos estudos diante do contexto de conflitos acentuados na região (Cavalcante, 2014; Morais, 2017).

Assim, para além da própria demora do CAC que objetivou o estudo e demarcação de grandes áreas de terras em constante conflito, a própria judicialização de demandas relacionadas à territorialidade Guarani e Kaiowá seguem a mesma lógica ditada anteriormente, que caracteriza o contexto das reivindicações por demarcação de terras indígenas nos estados brasileiros com maior área de

---

<sup>32</sup> “[...] em uma *aty guasu*, a grande assembleia dos povos kaiowá e guarani, um representante da Coordenação-Geral de Identificação e Delimitação da Funai informou aos indígenas que o relatório do Grupo de Trabalho Ypo’i/Triunfo estava concluído há quase um ano, mas que a presidência do órgão indigenista não tinha autorização do ministro da Justiça para publicá-lo” (Morais, 2017, p. 140).

<sup>33</sup> Sobre a situação no *tekoha* Pyelito Kuê, ver: Miotto (2023) e Miotto e Sposati (2023).

conflito territorial, visto que as terras de ocupação tradicional estão vinculadas às áreas de exploração agrícola. Nesse sentido,

Cada reclame de terra guarani enfrenta no Mato Grosso do Sul inúmeras complicações administrativas e judiciais para demarcação e posse plena dos índios. O processo vai e vem nas diferentes fases. Ordens judiciais anulam atos que já se tinham por firmados, ou abrem exceções para isolar uma e outra propriedade incidente sobre a demarcação. Na maior parte das vezes tudo é paralisado enquanto as ações não são julgadas. Os índios promovem ocupações, e ora têm autorização judicial para permanência na área, ora são despejados legal ou ilegalmente (Morais, 2017, p. 134).

Ademais, as respostas que os Guarani e Kaiowá recebem do sistema de justiça ao longo dos últimos 20 (vinte) anos, em especial dos juízos regionais, têm sido as de proteção da propriedade privada, de modo que as retomadas exercidas pelas comunidades nos territórios reivindicados sofrem despejos diante de liminares proferidas junto às ações de reintegração de posse, conforme diversos relatos jornalísticos ao longo dos anos. Tais relatos identificam uma posição muito comum entre os juízos federais de primeira instância em Mato Grosso do Sul no que tange à concessão de liminares de despejo, que geralmente acontecem mediante violência contra as comunidades indígenas.<sup>34</sup>

Tal situação também é relatada por Moraes ao identificar ações descritas como 'judicialização das judicializações':

[...] no caso das terras indígenas Sucuri'y e Jarará, por exemplo, depois de vencidas as liminares contra a Funai e a comunidade, os ditos proprietários das terras incidentes sobre os limites processaram até a desembargadora-corregedora do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, que ordenou o cartório a realizar o registro do imóvel em nome da União. E ganharam a liminar. (MORAIS, 2017, p. 135).

Diante do não cumprimento do CAC, o MPF ajuizou duas execuções: a ação judicial n.º 0003543-76.2010.4.03.6002, que versa sobre o reconhecimento da multa diária diante do descumprimento do CAC; e a ação n.º 0003544-61.2010.4.03.6002,

---

<sup>34</sup> Em pesquisa na jurisprudência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, com critérios determinados pelos termos "Guarani" e "Kaiowá", foram encontrados 82 documentos de decisões em processos judiciais que datam de 1995 a 2024. Desde 82, foi constatado que pelo menos 62 decisões tratavam de processos que discutiam a territorialidade Guarani e Kaiowá, sendo que algumas podem tratar do mesmo caso ou território. Infelizmente, não será possível realizar uma análise metódica das ações possessórias e as decisões proferidas em cada caso neste trabalho, contudo, para demonstrar o alinhamento dos juízes e juízas regionais, foram elencadas reportagens dos principais casos noticiados pela imprensa nos últimos 10 anos, que demonstram o discurso vinculado à atuação do judiciário sul-mato-grossense ao relatarem as situações dos despejos de diversas comunidades Guarani e Kaiowá ao longo deste período (Cavalli, 2018; Miotto, 2022; Nascimento, 2013; Quirino, 2016; Sanches, 2018).

que versa sobre as obrigações assumidas quanto às demarcações dos *tekohas* Guarani e Kaiowá. Ambas as ações de execução tramitam na 2ª Vara Federal Cível de Dourados.

Assim, o contexto de judicializações em relação às demarcações Guarani e Kaiowá estarão contidas nas execuções promovidas pelo MPF, que irão englobar os *tekohas* reivindicados, e as ações que buscam anular tais procedimentos ou dificultar seu andamento, como as ações possessórias, estas também decorrentes das retomadas físicas protagonizadas pelas comunidades. Nesse sentido, o cenário que se instaurou em Mato Grosso do Sul é descrito por Morais:

De um lado, assim, a Funai é processada pelos diretos proprietários de terra que tentam evitar as demarcações; do outro, pelo MPF, que quer exatamente o contrário. A justiça titubeia e as decisões variam segundo a orientação de cada magistrado, que aliás são substituídos com demasiada frequência nessa região de fronteira. Enquanto isso, os acampamentos vão precariamente resistindo aos ataques da pistolagem e respondendo às reintegrações que uma vez ou outra se lhe impõem as ações possessórias. (Morais, 2017, p. 141).

Diferente da etnia Terena, em que o MPF introduziu a judicialização das demarcações por meio de Ações Cíveis Públicas, como as mencionadas anteriormente, os Guarani e Kaiowá se encontram em um limbo para a proposição de ações que discutam seus territórios. Nas palavras de Morais (2017, p. 140) “as demarcações em prol dos Kaiowá e Guarani estão, no limite, politicamente atadas”. Diante do ajuizamento da execução do CAC, o perigo da litispendência faz com que as demandas devam ser minuciosamente pensadas e desvinculadas da execução em andamento. Contudo, a judicialização se mostra como meio capaz de obrigar o efetivo andamento dos procedimentos, diante da paralização junto à FUNAI.

Com o objetivo de dar andamento nos procedimentos estagnados há mais de dez anos, bem como na tentativa de compreender como o judiciário federal e os Tribunais irão interpretar tal situação, foi ajuizada em 30 de junho de 2023 pela própria comunidade indígena a Ação Civil Pública n.º 5000836-81.2023.4.03.6006, contra a FUNAI e a União, que tramita junto à 1ª Vara Federal de Naviraí/MS, e que busca a determinação de prazo para finalizar o procedimento de demarcação do *tekoha* Kurupi/Santiago Kuê.<sup>35</sup> Tal iniciativa partiu dos interesses da comunidade Kurupi e dos diálogos estabelecidos com a assessoria jurídica do CIMI, que

---

<sup>35</sup> O caráter inédito da ação civil pública e seu objetivo prático foi amplamente noticiado pelas mídias regionais. (Brunetto, 2023; Chianezi, 2023; Dourado, 2023.; Redação; 2023).

oportunizou o ajuizamento da ACP tendo a comunidade como polo ativo na demanda, o que a diferencia das demais ACP ajuizadas nesse sentido, que possuem como polo ativo o MPF (Dourado, 2023a).

No que tange ao fato de o *tekoha* estar previsto nos estudos a serem realizados pelo CAC, a desvinculação está fundamentada no relatório circunstanciado de identificação e demarcação da terra indígena Dourados-Amambaiegua, da qual o *tekoha* Kurupi/Santiago Kuê faz parte, que já está pronto, em que pese a FUNAI não tenha anexado o relatório junto ao procedimento administrativo, conforme indicado pela comunidade na petição inicial da ação. Atualmente, a ACP ainda não possui decisão preliminar ou sentença que identifique qualquer leitura específica do juízo sobre o caso.

Apesar da situação descrita até aqui quanto à postura comumente adotada pelo judiciário federal, as análises realizadas pelos Tribunais das questões sobre territórios indígenas demonstram uma diferença em relação à forma como o judiciário em Mato Grosso do Sul trata a mesma matéria.<sup>36</sup> Diversos despejos mediante liminares concedidas pelos juízos de primeira instância foram revertidos por decisões do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3) e, até mesmo, pelo STF<sup>37</sup>, de modo que garantiram a ocupação das comunidades Guarani e Kaiowá por conta da existência de procedimento administrativo de demarcação junto à FUNAI. Tal é o caso da suspensão do despejo que havia sido concedido pela 1ª Vara Federal de Naviraí/MS, em que o TRF3 garantiu a permanência da comunidade Guarani e Kaiowá do *tekoha* Pyelito Kue no território até a finalização do processo de demarcação (FUNAI, 2012a; Justiça [...], 2012).<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Como mencionado, não será possível apresentar uma análise aprofundada das decisões proferidas nos processos que discutem questões sobre os territórios Guarani e Kaiowá neste trabalho, frente à inviabilidade metodológica. Diante disso, a análise aqui referida sobre a postura do judiciário foi realizada com base nas principais matérias jornalísticas vinculadas aos processos judiciais, conforme pesquisa com base nos termos “Guarani e Kaiowá”, “ações judiciais”, “demarcação”, “despejo” e “reintegração de posse”.

<sup>37</sup> Casos de suspensão da liminar de despejo e reintegração de posse pelo STF aconteceram no ano de 2018 em relação a ocupação dos *tekohas* Jekory Guasu e Guapo'y, ambos no município de Caarapó/MS, e em 2022 no *tekoha* Mboreviry, no município de Naviraí/MS (Brasil, 2024; Mansur, 2018).

<sup>38</sup> Outros exemplos de decisões favoráveis ao direito territorial Guarani e Kaiowá proferidas pelas turmas do TRF3 são as suspensões das reintegrações de posse junto ao *tekoha* Ypo'i no processo n.º 0035201-82.2010.4.03.0000/MS, *tekoha* Yvy Katu no processo n.º 0000072-45.2012.4.03.0000/MS, *tekoha* Kurusu Amba no processo n.º 0032274-07.2014.4.03.0000/MS (MPF/MS [...], 2010; RECURSO [...], 2012); CIMI, 2013; Mato Grosso do Sul, 2016). Assim, o que se quer demonstrar é que historicamente, as decisões proferidas pelo Tribunal tendem a desfazer medidas liminares que violam o direito territorial das comunidades Guarani e Kaiowá, em que pese essa afirmação não seja unânime.

Também foi observado que recentes decisões em primeira instância rejeitaram as liminares de reintegração de posse nos últimos anos, geralmente seguidas da decisão de suspensão da ação em decorrência o julgamento do Recurso Extraordinário 1.071.365 no STF, em que se aguardava a decisão sobre a tese do marco temporal. Portanto, tais posicionamentos seguiram a determinação do Ministro Edson Fachin do STF no processo de repercussão geral, em que foi determinada a suspensão nacional das ações possessórias, anulatórias de processos administrativos de demarcação e recursos vinculados a essas ações, sem prejuízo dos direitos territoriais das comunidades indígenas, até que sobreviesse o término da pandemia da Covid-19 ou o julgamento final do Recurso Extraordinário 1.071.365 (Brasil, 2020).

Nesse sentido, exemplos que se destacaram pela contrariedade do posicionamento comumente adotado pelo judiciário regional foi a decisão de indeferimento do pedido de despejo dos Guarani e Kaiowá da retomada do *tekoha* Guapo'y, em Amambai/MS, que foi referida como decisão rara no estado de Mato Grosso do Sul (Oliveira, 2022), e a rejeição do pedido de reintegração de posse do *tekoha* Laranjeira Nhanderu, em Rio Brilhante/MS (Dourado, 2023b).

Também, caso inédito no judiciário em Mato Grosso do Sul foi o acordo firmado pela comunidade indígena Guarani e Kaiowá do *tekoha* Kurupi com os proprietários da Fazenda Tejuí, local em que exercem a retomada. Para sanar os conflitos que estavam ocorrendo na região há cerca de nove anos, o Juiz Federal da 1ª Vara Federal em Naviraí/MS foi pessoalmente até a retomada e se reuniu com a comunidade indígena, os proprietários da fazenda, a FUNAI, o MPF, a Defensoria Pública da União (DPU) e o advogado da comunidade, para a realização de audiência de conciliação que durou cerca de cinco horas. Ao final, ficou acordado 39,83 hectares da terra será explorada pelos indígenas até a finalização do procedimento demarcatório junto à FUNAI.<sup>39</sup> Tal audiência demonstra um ineditismo do judiciário federal da região, ao considerar dispositivos da Resolução 454/2022 do CNJ, que estabelece diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas (MATO GROSSO DO SUL 2023).

---

<sup>39</sup> A referida comunidade é a mesma que ajuizou, logo após o acordo, a ação Civil Pública n.º 5000836-81.2023.4.03.6006, já referida, para fins de obter decisão favorável para que a demarcação seja processada junto a FUNAI em prazo razoável.

Por todo o exposto, foi possível identificar que as dinâmicas de judicialização das disputas territoriais indígenas estão vinculadas aos atores que ajuízam as ações e seus interesses na disputa judicial. Tanto em uma perspectiva ampla do sistema de justiça brasileiro, como na identificação do contexto específico das demarcações dos territórios Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul, foi possível identificar as dificuldades decorrentes das judicializações massivas que criaram um cenário de contínuo questionamento dos procedimentos demarcatórios.

Enquanto de um lado a morosidade do judiciário e o alto número de judicializações é um fator que dificulta e posterga a garantia do direito territorial indígena, de outro os tribunais brasileiros demonstram estar mais capacitados para decidir questões que envolvem os direitos indígena, diante das considerações que a garantia constitucional exige. Nesse sentido, as discussões sobre os direitos territoriais indígenas têm ganhado mais espaço no judiciário, de modo que a matéria tem sido aprofundada, especialmente a partir da amplitude tomada pela repercussão do tema no Supremo Tribunal Federal. Apesar disso, o caráter refratário dos juízos das instâncias inferiores à efetivação dos direitos indígenas ainda é característico das regiões em que há constantes conflitos territoriais, em que se observa um aspecto de influência social sobre a interpretação e a aplicação do direito nos litígios.

Ademais, as iniciativas de ajuizamento de ações em nome da própria comunidade indígena representam uma superação de paradigmas tutelares por órgãos e instituições públicas, de modo que inaugura uma nova perspectiva possível para demandar seus direitos. Contudo, não se pode deixar de pensar as condições em que essas ações são possíveis, considerando o elevado número de demandas, necessidade de representantes especializados e a situação de miserabilidade vivida pelas comunidades Guarani e Kaiowá hoje em Mato Grosso do Sul.

Assim, diante da complexidade da análise pretendida, é necessário compreender quais os limites da judicialização das demandas de demarcação também a partir da perspectiva dos atores que fazem parte da defesa e representação dos Guarani e Kaiowá nos processos que envolvem seu direito ao território tradicional, como será proposto no próximo tópico.



### **2.3 A dinâmica jurídica na demanda territorial: um olhar a partir da rede de litígio dos Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul**

Todos os dados analisados até aqui orientam para a necessidade de uma compreensão mais próxima da percepção dos atores envolvidos nas demandas judiciais territoriais e por demarcação dos Guarani e Kaiowá. Diante dessa pretensão, propõe-se uma pesquisa qualitativa com entrevista semiestruturada, aplicando a técnica de análise de conteúdo.

Nesse sentido, ao aproximar o objetivo da pesquisa à análise feita até o momento, busca-se compreender como ocorre e qual a dinâmica de atuação dos principais atores que representam judicialmente as comunidades Guarani e Kaiowá e a percepção dos próprios indígenas sobre o protagonismo que possuem em demandas que envolvam demarcação de suas terras. Além disso, busca-se identificar as reações do judiciário às demandas lidas a partir destes atores, para contextualizar a análise dos elementos de viabilidade e impedimentos da promoção de litígio estratégico naquela conjuntura, a partir de uma análise crítica do acesso à justiça das comunidades Guarani.

Tal análise tem relevância justamente porque, como será demonstrado adiante, o litígio estratégico é um método que se dissemina a partir da atuação de determinados atores, que exige a intenção e condição de ser proposto, assim como exige uma análise contextual para sua aplicação e concretização.

Diante disso, decidiu-se empregar a metodologia de pesquisa qualitativa com entrevista semiestruturada, aplicando a técnica de análise de conteúdo conforme a estrutura apresentada por Bardin (1977), mediante codificação por categorias temáticas de análise já elaboradas. Nesse sentido, a análise de conteúdo como técnica é utilizada para analisar o conteúdo textual de entrevistas, discursos ou documentos. Pode ser aplicada para identificar padrões, temas e categorias emergentes nos dados coletados. Assim, a análise de conteúdo permite uma compreensão aprofundada das percepções, atitudes e experiências dos participantes.

Diante disso, os objetivos específicos das entrevistas vão estar relacionados às categorias de análise, tituladas da seguinte maneira: (1) participação e condições de reivindicação das comunidades indígenas; (2) estratégias de atuação em nível de movimento indígena; (3) dinâmica de atuação institucional dos representantes no

judiciário (4) dinâmica entre indígena e seus representantes; (5) reação do judiciário às ações territoriais indígenas; e (6) diálogo intercultural e protagonismo indígena. Tais categorias orientaram tanto a criação dos questionários como a análise das respostas dos entrevistados.

Assim, considerando que analisar a dinâmica do litígio estratégico envolvendo a demarcação de terras indígenas Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul requer uma abordagem abrangente, considerando os principais atores envolvidos, suas estratégias e a resposta do judiciário, foram estipulados os quatro principais atores da dinâmica jurídica sobre as demandas indígenas da região, os quais se dividem entre os grupos: (a) dos representados, lideranças Guarani e Kaiowá que fazem parte do conselho *Aty Guasu*; e (b) dos representantes, entre os quais estão o Procurador da República de Mato Grosso do Sul, a Defensora Pública da União (DPU) e o assessor jurídico do Conselho Indigenista Missionário (CIMI).

O Procurador da República no município de Dourados em Mato Grosso do Sul, Dr. Marco Antônio Delfino de Almeida, a Defensora Pública da União (DPU) e Defensora Regional em Direitos Humanos em Mato Grosso do Sul, Dra. Daniele de Souza Osório, e o advogado da *Aty Guasu* e assessor jurídico do CIMI, Dr. Anderson Santos, são os principais atores que têm litigado judicialmente em nome das comunidades Guarani e Kaiowá, portanto, são quem ao fim realizam a análise de viabilidade jurídica e interesse de ajuizamento de ações territoriais, seja em relação direta à demarcação, seja na defesa dos indígenas nas ações possessórias que discutam a legitimidade da posse/ocupação. Ademais, são os interlocutores dos indígenas com o poder judiciário, o que significa que levam as reivindicações das comunidades ao sistema de justiça. Portanto, é por quem passa a análise de viabilidade e planejamento das ações, de modo que garantem, em um primeiro momento, o acesso à justiça dos Guarani e Kaiowá.

Por sua vez, o representante indígena reconhecido pelos seus pares como liderança Guarani e Kaiowá e membro da *Aty Guasu*, foi entrevistado para que se identifique como as comunidades se compreendem representadas judicialmente nas demandas que discutem territorialidade, sua visão sobre a dinâmicas de reivindicação dos direitos territoriais pelo movimento Guarani e Kaiowá, além de sua percepção sobre as garantias judiciais e o efetivo acesso à justiça das comunidades. O anonimato da liderança indígena será mantido para resguardar sua identidade e segurança, diante das diversas ameaças sofridas como representante do movimento

indígena Guarani e Kaiowá na região. Ademais, foi proposta a realização de entrevistas com outras lideranças indígenas Guarani e Kaiowá, como lideranças mulheres que atuam ativamente nos movimentos indígenas, contudo, a dificuldade de acesso à *internet* para realização da entrevista à distância pelas convidadas impossibilitou a sua concretização em tempo para compor a análise do presente trabalho.

Assim, serão identificadas as falas e posições de cada entrevistado a partir das respostas dos questionários criados desde as categorias já mencionadas, que compõem os apêndices deste trabalho, bem como diante dos objetivos de análise específicos de cada tópico, conforme segue.

### 2.3.1 Participação e condições de reivindicação das comunidades indígenas

A primeira categoria de análise aplicada às entrevistas buscou compreender quais são os mecanismos de representação judicial das comunidades indígenas Guarani e Kaiowá em processos que envolvam o direito sobre o seu território. Também, pretendeu-se identificar como as comunidades indígenas se envolvem na defesa de suas terras por meio de representantes legais e como ocorre o diálogo entre os Guarani e Kaiowá e os seus representantes em relação às demandas judiciais. Ainda, a partir desta categoria, a análise também esteve voltada à compreensão da percepção das comunidades indígenas sobre a eficácia dessas representações judiciais.

Conforme os relatos colhidos em entrevista, a primeira questão mencionada sobre a efetiva participação da comunidade tem relação com os mecanismos de representação judicial e reflete a falta de um advogado/advogada própria das comunidades Guarani e Kaiowá. Em relato, a liderança Guarani e Kaiowá entrevistada afirmou a expectativa na formação de jovens Guarani e Kaiowá no curso de direito, a fim de que exerçam a representação judicial das comunidades, em especial nas demandas territoriais:

Pra nós entrarem na justiça da questão de territorialidade é que, primeiro ponto é que nós não temos [...] advogado próprio, na verdade, do movimento. Nós tamo tentando desde três anos atrás já começando puxar alguém do próprio...do...dos Guarani Kaiowá lá do nosso povo mesmo para formar, para que acompanhe mais de perto toda o processo da questão de territorialidade, criminalização das lideranças e os demais. Só que ainda

não temos ainda a pessoa formada [...] (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Diante das falas, é possível identificar que há o interesse das comunidades Guarani e Kaiowá na representação judicial realizada diretamente por um membro da etnia. Tal intenção pode ser interpretada tanto como interesse de um envolvimento mais direto e ativo das comunidades nas demandas, como o exercício da autonomia na estratégia de representação legal, que leva em consideração aspectos interculturais, ou seja, a representação legal dos indígenas por um dos seus, capaz de compreender e interpretar os interesses da comunidade e levar tais demandas ao judiciário.

Frente à falta de um advogado membro da etnia para representar as comunidades, os Guarani e Kaiowá dependem da atuação de organizações como Conselho Indigenista Missionários (CIMI) e a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), além de órgãos públicos como o Ministério Público Federal (MPF), a Defensoria Pública da União (DPU), e a Procuradoria Federal Especializada da Advocacia Geral da União junto à FUNAI (PFE AGU-FUNAI)<sup>40</sup>:

Então, na verdade geralmente nós procura Ministério Público Federal e também DPU, né, e Defensoria do Estado no caso, né. Esse é o principal, né. E outro é comunicando com por exemplo...o assessor jurídico que é do CIMI, por exemplo, né, para tá acompanhando, né. Esse é o que o principal que nós comunica, né. Então hoje por exemplo como eu falei o APIB tem um agora também um equipe de advocacia, né. Então hoje também temos um meio também se comunicar diretamente com eles, então, esse é a parte jurídica é a parte da justiça, muitas vezes é o mais que a gente procura, né (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Diferente dessas outras entidades e instituições, a FUNAI vai ter uma atuação múltipla mediante diversos tipos de atores. Como atores da FUNAI com atuação mais próxima das comunidades, a liderança Guarani e Kaiowá e o assessor jurídico do CIMI mencionaram a Coordenação Técnica Local da FUNAI, agente de caráter administrativo da autarquia. Portanto, a representação jurídica por meio do Procurador Federal Especial da FUNAI não é reconhecida pelo contato direto com os Guarani e Kaiowá. Sobre isso, a liderança Guarani e Kaiowá esclareceu:

---

<sup>40</sup> Os atores citados na fala da liderança Guarani e Kaiowá entrevistada também apareceram nas falas dos demais entrevistados quando questionados sobre a rede que atua nas demandas Guarani e Kaiowá da região. Assim, concluiu-se que efetivamente os principais atores são, não necessariamente nessa ordem: o MPF, a assessoria jurídica do CIMI, a DPU e a DPE, bem como a FUNAI.

E a FUNAI além disso, a FUNAI também porque a FUNAI fica mais de perto, né. Primeiro o primeiro passo que nós comunica a FUNAI, só que a FUNAI também, por exemplo, na nossa região aqui no nosso Estado, principalmente aqui no...na nossa, no meio aqui no centro que é no polo, ou seja, na FUNAI aqui nós não temos a pessoal jurídico, né. Somente tem a coordenação da FUNAI, então fica difícil também, então nós procura mais, muitas das vezes é um tipo o Anderson, né, Anderson ele como ele é jurídico, muitas vezes a gente e o mais pessoal mais que procura, né? Então além do Ministério Público Federal, mas ainda bem que hoje pelo menos o DPU, né? (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Cabe referir a opinião expressa pela Defensora Pública da União (DPU), em relação às condições de atuação da PFE Funai, explicando seu ponto de vista institucional da seguinte forma:

E aí, nessa soma de coisas inconstitucionais, eu entendo, por exemplo, eu tenho uma crítica muito severa à atuação da advocacia da União, que é essa figura do procurador federal especializado junto à Funai, que ele tem também uma função que eu entendo assim, e aí é um questionamento mesmo de mestrado, assim de pós, né, ele tem uma atuação que eu entendo esquizofrênica de verdade, porque ele está ali defendendo os interesses da Funai, porque ele é o AGU que defende isso, aquela fundação, e ao mesmo tempo defendendo o interesse dos indígenas, que são às vezes contraditórios com os da Funai. Então, você veja, não é que eles não façam um bom trabalho, mas a natureza da instituição é que está equivocada, porque esse trabalho, na verdade, da assistência aos povos indígenas, deveria ser feito ou pelos advogados constituídos pelos indígenas ou pela Defensoria Pública, porque é o órgão que tem que prestar assistência a grupos vulneráveis (Osório, Defensora Pública da União).

Ademais, ao longo das entrevistas, a Defensora Pública da União (DPU) e o assessor jurídico do CIMI relembram a atuação da FUNAI em governos menos favoráveis aos direitos indígenas, como é o caso do ex-presidente Jair Bolsonaro, governo que limitou e orientou a atuação da FUNAI em prol do interesse dos indígenas. Nas palavras do assessor jurídico do CIMI:

No período da pandemia, especificamente, não tanto da pandemia, mas no período do governo Bolsonaro houve umas determinações de que as procuradorias não promovessem, por exemplo, a defesa em processos que tivessem a sentença aplicando o marco temporal. A presidência da FUNAI proibiu expressamente que os procuradores recorressem de ações que o juiz deu a aplicação do marco temporal, então não cabe recurso pra eles, né. E aí nesses casos a gente também começou a atuar, nesse período a gente começou a atuar em praticamente todos os processos que chegava a citação na comunidade, a intimação da comunidade quanto à sentença, por conta dessa negativa da procuradoria em fazer a atuação a gente começou a fazer a defesa (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Assim, ainda que hoje atue em coerência com as demandas e interesses indígenas, muitas vezes orientada pelos representantes mais próximos, a FUNAI é

órgão metamorfo que segue orientações políticas, por se tratar de autarquia do Estado brasileiro, em alinhamento com o Poder Executivo.

Ao ser questionado sobre a dinâmica do diálogo com os representantes legais, a liderança Guarani e Kaiowá cita o papel do Procurador da República de Dourados como principal representante do MPF em Mato Grosso do Sul e ao qual as comunidades Guarani e Kaiowá mais demandam, tendo em vista a compreensão do Procurador da República sobre as situações das comunidades Guarani e Kaiowá na região e seu histórico de violações. Por outro lado, retratou a dificuldade que possuem com outros Procuradores da República que atuam na região e a dificuldade de comunicação:

Como nós é mais de 55 mil, de 60 mil já indígenas Guarani Kaiowá então tem três pontos do Ministério Público: Dourados, Naviraí e também Ponta Porã. Então, só que nós conta, nós indígenas no geral, nós muitas das vezes, apesar que a gente contando do de Ponta Porã e também de Naviraí, nós conta mais o apoio do Ministério Público de Dourados, porque o Marco Antônio ele entende mais um pouco já pelo menos acompanhou, já acompanhou mais de ano. Agora esses outros dois a gente não temos muito, assim, o contato com eles, não tem aquele diálogo direto, né, ou aquele diálogo que é pra nós quando precisarem pra nós ligar e urgentemente e muitas vezes a gente comunica mais é o Marco Antônio, né. Mas é isso, essa é a nossa dificuldade também, né. Porque, sabe né, pessoa que é jurídica, pessoa que tá lá, no caso no MPF, muitas das vezes não é como os outros pensam né, como Marco Antônio. Tem alguns que é ruim, tem alguns que né, quer escutar, tem alguns que não quer nem conversa né. É assim, essa é a nossa dificuldade também né (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Assim, é possível extrair da fala da liderança Guarani e Kaiowá que a percepção de eficácia das atuações dos representantes legais está muito voltada a sua proximidade com as comunidades, acompanhando as situações, bem como pela capacidade de dialogar e ouvir as demandas por meio das lideranças, participando das assembleias *Aty Guasu*. Portanto, essa eficácia das representações legais parece variar. Em alguns casos, as comunidades confiam no CIMI para representá-las diretamente, enquanto em outros casos, preferem a procuradoria da FUNAI ou o MPF. Ainda, foi possível compreender que isso se dá porque há uma preocupação em garantir que a opinião das lideranças e das comunidades seja considerada nos processos judiciais. Os Guarani e Kaiowá buscam advogados e membros do MPF que compreendam suas necessidades e lutem por suas demandas. Como citado pela liderança Guarani e Kaiowá, buscam-se aliados à causa indígena, bem como aqueles órgãos cujo representante direto (como no caso do MPF, o Procurador da

República de Dourados) que já tenham maior conhecimento da situação das comunidades, bem como participe e dialogue.

Ainda, a questão da importância do diálogo entre as comunidades indígenas e seus representantes apareceu na fala do assessor jurídico do CIMI, ao explicar que a entidade age como um intermediário, facilitando a comunicação entre as comunidades e os órgãos jurídicos, explicando os processos, acompanhando o progresso dos casos e garantindo que as estratégias estejam alinhadas com os interesses e necessidades das comunidades. Assim, pode-se perceber que CIMI desempenha um papel crucial na garantia de que as comunidades sejam ouvidas e defendidas de acordo com suas necessidades e desejos.

Portanto, no que diz respeito ao diálogo com a comunidade na participação das demandas, a liderança Guarani e Kaiowá demonstrou que há uma variação na qualidade do diálogo com os representantes legais e órgãos governamentais, com alguns sendo mais receptivos e compreensivos do que outros, destacando a importância das relações interpessoais nesse contexto. Nesse sentido, quanto ao direcionamento dado pelos Guarani e Kaiowá às demandas por direitos e a necessidade de confiança das comunidades para que seja possível a atuação de determinados atores, a liderança Guarani e Kaiowá afirmou:

A gente entende que como judiciários ele, como eu falei né, nem todos nós também confia, ou nós leva mais aquele pessoal que nós confia mais problema né, pra eles, porque nem todo, como eu falei né, que entende que acompanha também nosso...o nosso problema, ou seja a nossa luta. Então nós leva mais para aquele Ministério Público, para quele pessoa que é jurídico que entende mais já pelo menos um pouco pra nós, é que veja nós, que ouve nós né, e que também pelo menos encaminha e que soluciona pra nós esse problema que nós ta levando né. Então esse que é o nosso...além de que muitas das vezes procurando individual, nós leva também coletivamente, se for...se for envolvendo o coletivo na verdade, né (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Diante disso, foi possível compreender que as comunidades Guarani e Kaiowá não apenas buscam justiça, mas também orientam as atuações segundo as suas necessidades, levando suas demandas aos órgãos competentes e acompanhando de perto o progresso dos processos judiciais.

No que tange à análise da participação das comunidades indígenas nas demandas judiciais, em especial aquelas que discutem as questões territoriais, a liderança Guarani e Kaiowá afirmou que são as comunidades que levam aos representantes legais as demandas. Assim, ao ser questionado sobre como surgem

os pedidos de demarcação ou ajuizamento de demandas relacionadas a territórios, a liderança Guarani e Kaiowá respondeu que:

[...] nós que leva, nós que leva a FUNAI, ao MPF, o MPF também encaminha junto com a gente né, pra justiça, na verdade pra segunda e primeira instância e também, até no último instância né. Acompanhado MPF pelo próprio nosso, a nossa luta mesmo, ou seja nós que leva também, nós que leva, e acompanhado também de alguns advogados que é no caso a qual, por exemplo o Anderson, né, que acompanha esse processo, né (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Ficou nítido na fala da liderança que as comunidades Guarani e Kaiowá estão ativamente envolvidas na defesa de suas terras, bem como colocando em evidência seu papel em demandar medidas da rede de órgãos e instituições que os assessoram juridicamente.

### 2.3.2 Estratégias de atuação em nível de movimento indígena

A segunda categoria de análise buscou compreender se existe uma coordenação entre diferentes comunidades indígenas Guarani e Kaiowá na abordagem de questões relacionadas à demarcação de terras e quais são os principais objetivos e demandas compartilhados entre as diferentes comunidades, justamente para constatar qual a relevância das demandas territoriais. Além disso, buscou-se identificar como as estratégias de atuação em nível de movimento indígena são desenvolvidas e implementadas, bem como se essas demandas são direcionadas aos representantes judiciais de forma coletiva – por meio de assembleias etc. – ou de forma individualizada – a partir das lideranças de cada comunidade.

Primeiramente, cabe descrever um pouco da dinâmica de reivindicação territorial dos Guarani e Kaiowá relatada pelos entrevistados. Conforme o assessor jurídico do CIMI, há uma importante diferenciação entre a situação das comunidades Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul que interfere na lógica de reivindicação por direitos, conforme as condições de vulnerabilidade às quais estão submetidos. Assim, o entrevistado destacou quatro realidades vividas conforme o espaço de ocupação:

Tu tem a situação dos indígenas que estão nas reservas, [...] que lá eles tem um mínimo de atendimento à educação, tem escola pública, tem o



posto de saúde, tem o mínimo atendimento em relação a segurança pública, mas também está numa situação de extrema miséria, né. Então tem várias violações, mas tem o mínimo de atendimento em relação a esses três pilares, assim, dos direitos básicos. Aí tu tem a situação de indígenas acampados à beira da rodovia, que aí eles não têm água potável, eles não têm acesso à educação, eles não têm alimentação, eles não têm onde plantar também então depende de cesta básica ou catar latinha na cidade, enfim, não têm segurança, não têm atendimento à segurança, então todos esses direitos básicos não existem nessa situação. Tem os indígenas que estão na situação de retomada de território, seja parcial ou total, né, total eu falo quando eles retomam à sede da propriedade, que aí mantendo a sede tanto no poder dos indígenas não tem como o fazendeiro exercer qualquer ocupação ali. E tem as situações parciais que eles ficam no fundo da fazenda ou em uma parcela da comunidade. [...] e tem os indígenas urbanos, né, que daí é cada um por si, às vezes a comunidade que é consolidada, mas daí é outra situação em contexto que existe no Mato Grosso do Sul (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Ao fim do relato, o entrevistado afirmou que a pior situação são as comunidades que estão na beira das rodovias, visto que a elas é negado o acesso a todos os direitos possíveis, o que se diferencia das comunidades que estão com posse parcial ou total do território e nas reservas, que já conseguem acessar alguns direitos. Contudo, o entrevistado afirma que em todas as situações há caracterização da condição de extrema miséria.

Ainda, no que tange à forma de organização para reivindicação de direitos, o assessor jurídico do CIMI afirmou que as comunidades Guarani e Kaiowá demonstram uma dinâmica específica para expressar seu consenso, de modo que a liderança será aquele indivíduo que souber comunicar os desejos da comunidade às autoridades ou pessoas que falam a língua portuguesa:

[...] o representante, né, na comunidade indígena, que é a pessoa que tem mais habilidade em falar português – é assim que surge os representantes, né, [...]. Mas não significa que eles são líderes, [...] é toda uma dinâmica de como se constrói as decisões e como eles chegam a determinados consensos. Mas essas pessoas que falam geralmente pra fora são as pessoas simplesmente que conseguem ter um domínio maior da língua e conseguem interpretar o que o povo quer, qual é o consenso que há dentro da comunidade ou daquele povo e consegue expressar ele pra fora (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Sobre isso, ainda, o assessor jurídico do CIMI descreve a forma de enfrentamento comumente escolhida de forma consensual pelas comunidades Guarani e Kaiowá. Conforme o entrevistado, geralmente são três as opções que as comunidades terão possibilidade de optar: a primeira é eles saírem do território, o que eles não escolhem; a segunda é a tentativa de um acordo, que normalmente também não é bem aceita, visto que há uma consciência da comunidade sobre os

prejuízos causados pelas ações dos fazendeiros – como devastação do território e violência contra indígenas - que justificam a dificuldade de aceitarem o acordo; e a terceira alternativa, que é a decisão de ficar e não sair do território, que é a alternativa que as comunidades normalmente optam:

E há a terceira opção, que geralmente é a decisão deles, a decisão deles é sempre não vamos sair do território, vamos resistir mesmo que seja despejado, mesmo que alguém perca a vida e aí a gente tem que passar as consequências dessas três posições, né (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Assim, ao longo das entrevistas foi possível identificar uma coordenação explícita entre diferentes comunidades Guarani e Kaiowá na abordagem de questões relacionadas à demarcação de terras: a retomada ou ocupação física do território. Nesse sentido, foi questionado à liderança Guarani e Kaiowá se são feitos planos estratégicos de como os Guarani e Kaiowá irão atuar para reivindicar a demarcação de seus *tekohas* com os seus representantes judiciais, de modo que citou as retomadas como luta coletiva das diversas comunidades que reivindicam a demarcação do território em Mato Grosso do Sul:

A gente tem mais de 30, 40 aldeias com a retomada [...]. Então depois de 88 várias retomadas que os Guarani Kaiowá fizeram, alguns já é demarcado, falta ocupar, mesmo que demarcado os indígenas não estão ocupando tudo os seus territórios né, então esse é outro problema. E tem alguns que demarcado falta homologar. E tem alguns que é publicado o relatório de identificação, falta a demarcação. E tem alguns que ainda está em processo de concluir a identificação, que é o estudo antropológico que a FUNAI manda fazer né. Falta concluir e publicar. Então esse que tamos, por isso que a nossa luta é coletivas. Agora pra fazer, o exemplo, pra fazer uma retomada, quando as comunidades fazem a retomada isso depende, depende das comunidades, onde é o local onde eles moram, né, porque depende da situação né. Só que lutando pelo direito da questão do território demarcação é coletivamente, do movimento mesmo, tanto das mulheres, tanto dos rezadores, todo mundo (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Portanto, fica evidente que a principal estratégia dos Guarani e Kaiowá na demarcação das terras é a retomada, a ocupação física dos territórios ou parte deles. Ainda, o entrevistado relata que a decisão da retomada é coletiva de cada comunidade.

Sobre o papel estratégico e de organização do movimento indígena realizado junto a *Aty Guasu*, a liderança Guarani e Kaiowá entrevistada relatou que nas assembleias gerais são discutidos vários temas, incluindo território, demarcação, violência, educação, saúde, entre outros. Relatou também que a assembleia

constitui espaço para que demandas sejam levadas aos órgãos e autoridades políticas, com o objetivo de definir estratégias de luta e denunciar as questões enfrentadas pelas comunidades Guarani e Kaiowá. Quando questionado sobre como são feitos os planos e estratégias de reivindicação de território na *Aty Guasu*, o entrevistado afirma que:

É, na verdade a assembleia nosso é um espaço onde a gente, nós discute vários temas, vários além de território, demarcação, nós discute violência, da questão de perseguição, questão de educação, questão de água, questão de saúde, é tudo, a questão de agricultura, tudo né. Ali é um espaço onde nós leva tudo o que a gente, nós comunidade, passa diariamente na nossa...na nossa aldeia, né, em todas as aldeias. [...] Porque nós que decide o que a gente...o que nós queremos, né. Porque politicamente nós, principalmente Guarani Kaiowá, pouco nós entende o que é político, por exemplo da questão de partidário, da questão e órgão público, mas hoje graças a Deus pelo menos um pouco nós tamo já compreendendo um pouco também o que é político né. Então o que é o governo e o que é o movimento, né. Então a nossa luta na Assembleia do...de toda de todos os Guarani Kaiowá é levar nossa demanda pra MPI [Ministério dos Povos Indígenas] e pra toda justiça, né, principalmente pro governo do país, né. E também denunciando pra fora né, denunciar o que nós há mais de século, né, que nós estamos enfrentando, falta de demarcação, tudo isso nós leva também pra fora, né (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Assim, é possível perceber na fala do entrevistado a atuação positiva dos Guarani e Kaiowá sobre as demandas reivindicadas, em uma estrutura coletiva que considera a situação de cada uma das comunidades e suas respectivas aldeias, espalhadas ao longo de todo o território do cone sul de Mato Grosso do Sul.

Por sua vez, os representantes judiciais também manifestaram a importância da *Aty Guasu* no diálogo com as comunidades. Sobre a *Aty Guasu*, a Defensora Pública da União (DPU) afirmou que que participa desde 2019 em todas as grandes *Aty Guasus*, relatando um pouco sobre como acontece sua participação junto às assembleias:

Normalmente eles me dão espaço de fala, eu fico numa mesa, mas eu falo, tipo, 10 minutos e as outras 8 horas eu fico lá na mesa ouvindo eles. O que que eles fazem? Eles pegam o microfone e vão falar tudo o que eles podem achar que que eu posso ajudá-los, de tudo, e aí eu tenho que filtrar ali [...] mas eu acho que a *Aty Guasu* é essencial para o meu trabalho...é... porque fica mais fácil atender, porque eles estão reunidos (Osório, Defensora Pública da União).

Já o Procurador da República em Dourados afirmou que participa das *Aty Guasu* desde que chegou ao Mato Grosso do Sul, em 2008, de modo que entende

ser um espaço importante para que se ouçam as demandas. Sobre a sua experiência, relatou:

A gente fala muito pouco, eu acho que são espaços em que a fala, apesar de ser um momento que muitas vezes as pessoas esperam que você vai lá e fale, eu acho que a gente, e é até interessante isso, né? Eu acho que a gente está falando cada vez menos, o que pode ser ruim pode ser bom, aí depende da ótica, né? Pode ser ruim, porque as pessoas estão cansadas de ouvir o que a gente fala, então já não acredita mais no que a gente fala ou porque efetivamente o protagonismo indígena é cada vez maior e eles entendem que esse é um espaço não para que os *carai* falem, mas para que a gente, pras pessoas falem e que os *carai* apenas escutem. O que eu acho interessante, que eu acho que é isso mesmo que tem que haver, né? (Almeida, Procurador da República).

Já, o assessor jurídico do CIMI entrevistado relatou que desde que começou a atuar pelo CIMI participou das *Aty Guasus*, sendo uma das principais tarefas a presença nas assembleias. Sobre isso explicou:

Em relação à primeira questão, que é a participação nas reuniões, na *Aty Guasu*, desde o princípio, desde o início da minha trajetória na assessoria jurídica sempre foi uma das principais tarefas é a presença na *Aty Guasu* né, [...] Então nessas *Aty Guasus*, nessas reuniões, o perfil sempre é esse de demonstrar pra eles, fazer leituras conjecturas políticas, jurídicas em relação a situação no Brasil ou no Mato Grosso do Sul, debater esses caminhos, verificar onde que ta travando essas situações, fazer esses repasses de informações de processos judiciais, administrativos, enfim toda essa gama geral que tem de demanda das comunidades, isso sempre foi papel assumido pela assessoria jurídica do CIMI, pelo CIMI em si e com vários outros órgãos, enfim, é uma situação bem aberta né, todo mundo que tiver interesse em participar pode participar (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Ao ser questionado sobre as principais demandas que as comunidades levam aos seus representantes legais, a liderança Guarani e Kaiowá respondeu:

Primeiro é da questão de território, por exemplos né. Eu quero primeiro citar, primeiro ponto é da questão de paralisação de demarcação, tem vários processos aqui, o processo tem alguns que é paralisado na FUNAI outro na própria justiça, por exemplo no STF, né, outro no Ministério da Justiça porque dependendo do processo de cada territórios, né. [...] Então esse é o primeiro ponto e a qual nós tamo procurando que...que esse que ta parado na justiça que a justiça que advogado continua né, continua buscando pra nós o meio de resolver isso né (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Também, a liderança Guarani e Kaiowá citou a necessidade de defesa nas ações de reintegração de posse ajuizadas por fazendeiros, que intenta o despejo das comunidades dos territórios já ocupados:

Dando exemplo, por exemplo recentemente ano passado e esse ano, ano passado teve uma decisão judicial no Cerro Marangatu, por exemplo aldeia né, por conta das retomadas de vários outros, né, então nós enfrenta judicialmente também né. Então o único que a gente procura é isso a FUNAI, Ministério Público, DPU e advogado que é do CIMI, porque nós não temos um advogado próprio né, do movimento do nosso Aty Guasu [...] a nossa luta é pelo espaço, por que isso que nós tamo fazendo a...que nós chama hoje autodemarcação, ou seja nós mesmo demarcando nosso *tekoha*, mesmo que seja pequeno pedaço né. É pelo espaço mesmo (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Outro tema abordado pela liderança Guarani e Kaiowá entre as principais demandas levadas aos representantes judiciais é a problemática que envolve a criminalização das lideranças Guarani e Kaiowá na região, com perseguições e ameaças de morte em decorrência da reivindicação do território a partir das retomadas de terra, conforme relatou:

[...] porque muitas das lideranças é criminalizada perseguidos né, criminalizado por né...chamado de invasor, ou seja, chamado de...de...como é que eles...criminalizam liderança de como quadrilha e assim por diante, é uma forma que eles, eles, os fazendeiros né, os políticos até o próprio judiciários né, tenta criminalizar as liderança, né. Esse é outro problema que o maioria que nós tamos passando, por exemplo, né (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Sob a perspectiva dos representantes judiciais, houve uma significativa semelhança entre as temáticas mais demandas e que vão além do indicado pela liderança Guarani e Kaiowá. Contudo, o primeiro e principal tipo de demanda que aparece na fala dos demais entrevistados também trata da questão de territorialidade, que inclui a demarcação de terras e a defesa contra reintegração de posse e interdito proibitório. Nas palavras da Defensora Pública da União (DPU) em Mato Grosso do Sul:

Com certeza, a primeira é território, né, são os processos demarcatórios. E aí envolve tantas possessórias, como a demora da Funai, enfim, tudo relacionado a isso é o primeiro (Osório, Defensora Pública da União).

Da mesma forma, o assessor jurídico do CIMI afirmou:

Aí, a principal demanda que mais é questionada é a situação de fato da demarcação das terras, né. Essa é a principal demanda que está em toda a conversa que você fizer com eles (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Ainda, conforme a fala dos representantes judiciais entrevistados, foi identificado que as outras principais demandas que os Guarani e Kaiowá reivindicam, entre os quais os três entrevistados citam: serviços básicos nas retomadas, segurança alimentar, acesso à água potável e a violência contra as lideranças pelos ruralistas.

Nesse sentido, foi possível perceber que o maior problema das comunidades está diretamente relacionado à questão territorial, de modo que todas as demais demandas que não são diretamente territoriais, decorrem de problemas relacionados à falta de território.

Ainda, quando perguntado sobre como os Guarani e Kaiowá percebem o papel que o judiciário tem na garantia dos direitos das comunidades, o entrevistado, liderança Guarani e Kaiowá, deu sua visão particular e afirmou que uma decisão judicial favorável é vista como uma vitória significativa pela comunidade, especialmente quando o governo brasileiro não cumpre suas promessas. O Judiciário pode fornecer um alívio temporário, especialmente em questões territoriais e acesso a serviços como saúde e educação. Portanto, é por meio da judicialização de demandas que os Guarani e Kaiowá têm conseguido ter acesso a serviços básicos, sendo o principal meio percorrido pelas comunidades para reivindicar acesso à saúde, saneamento, água e educação, o que geralmente acontece por meio de órgãos como Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União.

Contudo, é possível identificar que os Guarani e Kaiowá entendem que a demarcação do território é o principal objetivo de luta, inclusive porque oportuniza o acesso aos demais direitos dos quais estão sendo privados ou que estão sendo violados, como afirma a liderança indígena entrevista:

[...] porque pra nós o único que pelo menos vai resolver, sei que o problema vai continuar, mas pelo menos vai diminuir problema na questão do conflito, a questão de perseguição, a questão de criminalização é se for demarcar nosso território né (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Nesse sentido, foi possível identificar que a resistência física e legal se mantém como estratégia comum das comunidades Guarani e Kaiowá diante de decisões judiciais desfavoráveis ou demoras no processo de demarcação. Em diversos momentos o entrevistado afirmou que apesar dos representantes legais e atuação dos órgãos públicos com decisões favoráveis na justiça, os direitos conquistados são adquiridos principalmente por meio da luta do movimento das

comunidades Guarani e Kaiowá. Tal situação aparece na sua fala quanto o entrevistado é questionado se acredita que a justiça poderia proteger e garantir o direito à demarcação dos *tekohas* Guarani e Kaiowá:

Sim, com certeza, porque tem como sim proteger né, pra assegurar pra assegurar nossos territórios né. Porque muitas, muitas terra ainda, principalmente nós Guarani Kaiowá não temos ainda demarcação definitiva e só estamos sendo assegurados no nosso *tekohas* onde a terra nós tamo pisando hoje, nós estamos sendo assegurados através da decisão da justiça e também através da nossa luta mesmo, resistir, na verdade, através da nossa resistência né. Muitas das vezes se for a contrária a decisão judicial, muitas das vezes nós tamos resistindo né, até na justiça né. Então muitas das vezes a gente passa esse sofrimento, muitas vezes a gente perde o nosso guerreiro, nosso guerreira, muitas das vezes enquanto nós espera a decisão judicial muita das vezes também né? Então nós enfrenta isso também né (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Ainda, ao longo de sua entrevista, o Procurador da República em Dourados refletiu sobre como se deu esse processo de organização das comunidades e a mobilização dos Guarani e Kaiowá para a reivindicação dos seus territórios, que passou por um processo de educação em direitos humanos e superação da tutela do Estado brasileiro. Mesmo assim, o Procurador da República afirma uma perspectiva de vinculação que a reivindicação por demarcação dos Guarani e Kaiowá possui com as instituições do Estado brasileiro, de forma que, por um lado mantém um diálogo com os órgãos que fazem parte desse processo nos termos da legislação, contudo, continuam presos a uma lógica política de concessão do direito.

Ao fim da entrevista, a liderança Guarani e Kaiowá foi questionado sobre quais medidas poderiam fortalecer o movimento Guarani e Kaiowá pela demarcação dos territórios, considerando a atuação dos representantes jurídicos, de outras organizações, órgãos públicos e de representação política. O entrevistado sugere campanhas de pressão para acelerar a demarcação de terras, tanto judicialmente quanto nas redes sociais. Além disso, destaca a importância de apoio financeiro para fortalecer a produção agrícola e pecuária das comunidades, visando sua subsistência e independência. Isso porque em retomadas, mesmo que legitimadas em decisões ou acordos em processos judiciais, cuja posse de parte do território é oportunizada frente a possibilidade de demarcação, órgãos de assistência, município, entre outros, não prestam os serviços básicos às comunidades,

mantendo-os em condição de miséria e insegurança alimentar, de saúde e da própria integridade física.<sup>41</sup>

Assim, é possível identificar que na fala da liderança Guarani e Kaiowá entrevistada é ressaltada a importância da organização interna das comunidades. Ainda, a liderança entrevistada destaca que o apoio externo, seja de organizações não governamentais, estudantes ou autoridades, é fundamental para fortalecer a luta pela demarcação. Diante disso, pode-se afirmar que as estratégias de atuação em nível de movimento indígena são desenvolvidas e implementadas de forma colaborativa, envolvendo diferentes atores e instituições.

### 2.3.3 Dinâmica de atuação institucional dos representantes no judiciário

A terceira categoria de análise buscou compreender como os representantes judiciais entrevistados têm atuado nas ações judiciais que envolvem direitos territoriais dos Guarani e Kaiowá, sua percepção quanto à judicialização das demarcações territoriais, bem como identificar se atuam de forma coletiva ou isolada. Ainda, buscou-se compreender qual a percepção desses atores sobre ações de impactos coletivos, assim como a interpretação dos representantes judiciais sobre litígio estratégico em direitos humanos.

Conforme os relatos colhidos, todos os três representantes judiciais entrevistados têm atuado nas ações que envolvem os direitos territoriais dos Guarani e Kaiowá, contudo, cada um possui uma dinâmica de litígio, conforme deveres legais, competência jurídica e estrutura institucional.

O Procurador da República em Dourados relatou que o MPF atua tanto ajuizando ações coletivas em favor das comunidades Guarani e Kaiowá, como no papel de interventor, por exemplo, em ações na justiça federal em que há representação dos indígenas pela FUNAI ou advogados particulares. Contudo, afirmou que atualmente o MPF tem tido um papel mais coadjuvante nas ações dos Guarani e Kaiowá, frente a uma posição que tem fomentado o protagonismo indígena. Sobre isso, relatou:

[...] eu acho que a gente tem que pensar o Ministério Público Federal em 2 momentos, neste momento lá atrás em que essa questão era uma questão ainda embrionária, em que efetivamente essa consciência dos direitos era

---

<sup>41</sup> Sobre isso, sugiro a leitura: Luz; Rocha; Farias (2023); Schalders (2020).



algo igualmente incipiente. E esse segundo momento, né, onde você tem um Ministério dos Povos Indígenas e você tem toda a APIB, em que você tem organizações indígenas ocupando espaços, do ponto de vista nacional e internacional, em que a atuação do Ministério Público, uma atuação ainda não periférica, mas é muito mais de coadjuvante, né, onde efetivamente os movimentos indígenas eles que demandam passam a demandar [...] (Almeida, Procurador da República).

Nesse sentido, o Procurador da República entrevistado faz uma reflexão sobre os efeitos que a tutela indígena gerou nas comunidades Guarani e Kaiowá. Conforme o entrevistado, tal condição imposta pelo Estado brasileiro afetou tanto a consciência dos indígenas sobre seus direitos e as formas de exigir o seu cumprimento, como a própria atuação da instituição que por muitos anos – e ainda em muitos casos – desconsiderou os interesses e contextos culturais das comunidades indígenas nas representações junto às demandas judiciais por entenderem serem indivíduos incapazes.

Quando questionado sobre a forma de atuação do Ministério Público Federal em relação às demandas territoriais dos Guarani e Kaiowá, o entrevistado afirmou que as primeiras ações do MPF que tiveram decisões importantes para as demandas territoriais foram as ações sobre a competência jurisdicional da Justiça Federal. Posteriormente, o MPF atuou nas ações territoriais de nulidade de títulos de assentamentos rurais que foram considerados terras indígenas. Atualmente, o MPF atua em todas as ações que envolvem disputas territoriais, em especial as ações de reintegração de posse.

Em relação especificamente à judicialização dos pedidos de demarcações territoriais dos Guarani e Kaiowá, o Procurador da República em Dourados relatou a existência de um CAC/TAC, já judicializado pelo MPF em sede de execução contra a FUNAI, que pretende o cumprimento da demarcação de um território Guarani e Kaiowá identificado nos estudos de Antônio Brand, historiador vinculado ao CIMI. Tal estudo considerou um amplo território Guarani e Kaiowá a partir das bacias hidrográficas, de modo que constituiu uma única área extensa em que se encontravam diversos *tekohas* considerados para fins de demarcação. Conforme relato do entrevistado:

[...] Então esse mapeamento do *tekoha*, tanto que ele foi muito perseguido durante muito tempo por conta desse mapa, em que ele conseguiu mediante a escuta dos mais antigos fazer esse mapeamento dos *tekohas* e o colega, de alguma forma, ele fez uma composição entre essa fundamentação histórica e as demandas que efetivamente existiam,

concentrou em um instrumento, conseguiu com que a FUNAI assinasse esse documento, esse documento foi assinado estabelecendo prazos tanto para o processo de demarcação, tanto para a expedição da portaria, para portaria declaratória e até para homologação. Então o TAC ele tem esses prazos, só que acabou sendo algo que igualmente não foi pra frente. A gente demanda, tá judicializado, a gente...tá uma multa gigante, mas o governo pouco se importa com isso, até porque isso é dinheiro do orçamento, isso vai ser pago de alguma forma. E esse valor é um valor irrisório perto daquele que eu te falei do custo político, que é o custo do processo de demarcação. E me parece que esse custo político tá cada vez mais elevado, porque é notório que o agronegócio, ele tem cada vez mais uma influência e um poder econômico político mais significativo (Almeida, Procurador da República).

Ao ser questionado se Ministério Público Federal tem pretensão de ajuizar ações de demarcação territorial frente à demora dos procedimentos administrativos e à paralização do CAC/TAC, o entrevistado afirmou seu interesse em ter feito tais ações no passado, contudo, explicou que a decisão interna foi de que não seria possível o MPF titularizar o ajuizamento de tais ações, a partir da análise dos artigos 231 e 232 da Constituição Federal:

Agora, no 232, as comunidades indígenas elas podem sim demandar a União justamente porque... demandar o direito à demarcação.... porque elas são legítimas para defender em juízo os seus direitos e não há um direito maior do que o direito ao território. E podem justamente justificar essa demanda pela omissão da União em demarcar. Ou seja, quanto mais omissa a União, mais fundamentos os indígenas têm para pleitear. Então me parece que essa é uma questão que eu não entendo que seja possível ser feita pelo Ministério Público Federal, mas entendo que ela tem que ser efetivada pelos indígenas, né? (Almeida, Procurador da República).

Assim, o Procurador da República em Dourados entende que as ações para o efetivo reconhecimento dos territórios deve ser ajuizadas pelas próprias comunidades Guarani e Kaiowá, com provas pré-constituídas, inclusive para que se preservem essas provas, visto que se trata de etnia indígena ágrafa, ou seja, que vai carregar sua história e tradição na oralidade, não na escrita.

Já a representação jurídica das comunidades indígenas Guarani e Kaiowá pela DPU tem sido feita, majoritariamente, sob o caráter de *custus vulnerabilis*, uma figura jurídica que permite à instituição atuar em nome próprio, em defesa de grupos vulneráveis. Assim, a entrevistada entende que tal papel de atuação da DPU em nome próprio nas ações permite uma maior autonomia e protagonismo das comunidades:

E por que que isso é importante, né? Porque antigamente, até um pouquíssimo tempo atrás, a DPU ela só prestava assistência jurídica. Então,

na verdade, era como se é...por exemplo, a gente viesse atuando em nome deles e isso de certa forma, não vou dizer que tirava o protagonismo, mas tirava a possibilidade dessa atuação em rede (Osório, Defensora Pública da União).

Ademais, conforme a Defensora Pública da União (DPU), o fato de DPU atualmente poder litigar em nome próprio nas causas indígenas, por meio da figura do *custus vulnerabilis*, possibilita inclusive essa atuação em rede das demais instituições que têm atuado tanto em suas próprias atribuições.

Ainda, a Defensora Pública da União (DPU) relatou que a judicialização de demandas em questões individuais é pontual, de forma que seu principal foco são respostas e impactos coletivos. Ainda, retrata que há uma dificuldade de atuação da instituição por não terem estrutura institucional capaz de estar presente nas subseções judiciárias das regiões em que os Guarani e Kaiowá estão, o que exige uma forma diferente de atuação e acompanhamento das demandas.

No que tange especificamente às demandas territoriais dos Guarani e Kaiowá, ao ser questionada sobre a atuação da DPU, a Defensora Pública da União (DPU) afirmou que sempre está presente nas demandas possessórias contra as comunidades, em reintegrações de posse e interditos proibitórios ajuizados por proprietários de terra/fazendeiros, apoiando a defesa das comunidades. Contudo, há planos de inaugurar ações territoriais em que os indígenas estejam no polo ativo da ação. Sobre a questão, a entrevistada afirmou:

Agora a gente tá tentando...a gente sempre tá fazendo plano, né, de inaugurar eles no polo ativo, mas aí em demandas articuladas também [...]. Então a gente está construindo isso, mas assim, são coisas muito específicas, né, são coletivos mas muito específicos, mas é...a gente atua muito, muito demanda territorial (Osório, Defensora Pública da União).

Ainda, ao ser questionada sobre a intenção da DPU em ajuizar Ações Cíveis Públicas em relação às demandas territoriais dos Guarani e Kaiowá, a entrevistada afirmou:

Eu acho que tem, mas por enquanto eu não tive perna pra fazer. Eu acho que existe. Eu acho que essa é uma saída, né. Não, não, eu não acho que o judiciário vai dar, mas eu acho que tem que esgotar as instâncias, né, para eventual atuação Internacional, mas eu acho que isso é uma é um...são ações que devem ser construídas estrategicamente com eles. Então eu nunca consegui ter estrutura necessária para fazer isso (Osório, Defensora Pública da União).

Apesar do ceticismo quanto à capacidade do judiciário brasileiro de resolver a questão territorial Guarani e Kaiowá, a entrevistada afirma acreditar em um aspecto positivo da judicialização da demarcação, no sentido de movimentar os procedimentos junto à FUNAI:

Eu acho que eu acho que eles movimentam os procedimentos, para mim isso é meio nítido assim. Acho que aquele caso do Kurupi é paradigmático para mim, porque movimenta a Funai, mas eu não acho, e aí eu tenho uma visão bastante cética, eu não acho que a judicialização vai resolver o problema, porque tem um gargalo, né, que é o final do procedimento administrativo, porque você depende da portaria declaratória e depende depois, né, do decreto (Osório, Defensora Pública da União).

Quanto ao CIMI, a entidade atua como representante judicial subsidiário das comunidades Guarani e Kaiowá, assumindo as demandas em que não há uma atuação pela procuradoria da FUNAI ou MPF, ou, até mesmo diante dos pedidos das próprias comunidades, como relatou o seu assessor jurídico em entrevista:

Então a gente tem hoje, algum, vários processos possessórios, de despejo, de interdito que ocorrem que a gente atua nessa forma de assessoria, de comunicação entre as procuradorias e as comunidades e os processos antigos que a gente já faz a defesa, né, e também por outro lado os processos dominiais, que não são todos os processos dominiais, mas alguns a assessoria jurídica do CIMI assumiu pra si a defesa da comunidade (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Nesse aspecto, a fala do assessor jurídico do CIMI explica um pouco como se dá essa representação judicial e os motivos que levam as comunidades a requererem a representação judicial da entidade, mesmo havendo órgãos públicos que atuam em sua defesa e representação:

Então em alguns locais a gente teve que assumir de fato a representação da comunidade, algumas vezes por eles insistirem que queria que a gente fizesse a defesa e outras porque os agentes concursados, procuradores, tanto MPF quanto a procuradoria da FUNAI, eles têm uma mentalidade que tem um pouco das características de tutela ainda, né, dentro dos órgãos indigenistas de que eles pensam pelas comunidades qual que é a melhor decisão, qual que é a melhor solução pro caso deles. Por muitas vezes tentar forçar acordos que dentro da comunidade já está decidido que não vai haver, né, [...] e isso a gente foi, com o passar do tempo, tendo que acompanhar e dependendo o caso a gente assumia por conta disso [...] (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Nesse sentido, fica claro que o perfil de atuação do CIMI é, em um primeiro momento, servir como mediador entre as comunidades indígenas e os órgãos jurídicos, como a procuradoria da FUNAI e o MPF. Entretanto, enfatiza que uma das

principais linhas de trabalho do CIMI é assessorar a questão das demarcações das terras indígenas:

[...] a gente tem ação em relação aos Guarani Kaiowá, a única ação que é da comunidade para demarcação do território, para forçar a União e a Funai a demarcar o território, é a ação do Kurupi, né? Não existe nenhuma outra que a comunidade tenha ingressado e a única também que o MPF ingressou, que não é uma ação em si para poder cumprir a demarcação de um território, mas é aquela execução do TAC, né? Daquele termo de ajustamento de conduta feita entre a Funai e Ministério Público Federal não pode estar executando a multa, né? Não só uma ação específica para obrigar a demarcar, mas uma execução de um acordo que foi feito. São essas 2 ações que eu conheço dentro dos do povo Guarani Kaiowá, de Mato Grosso do sul, que existem onde o principal ator que ingressa é a comunidade indígena. O restante é tudo os fazendeiros buscando a anulação do procedimento (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Na sua fala, o entrevistado referiu-se ao TAC realizado pelo MPF com a FUNAI como principal obstáculo para se pensar uma estratégia para ajuizar as demandas de demarcação Guarani e Kaiowá. Assim, refletiu sobre as possibilidades existentes a partir da judicialização da execução desse CAC/TAC, que unificou os pedidos de demarcação dos Guarani e Kaiowá conforme estudo de bacia hidrográfica, de modo que o entrevistado expressou sua contrariedade a esta estratégia, bem como explica a dinâmica estratégica do CIMI quanto à possibilidade de individualizar as demandas e desvincular as ações do TAC, pois já judicializado em execução, a fim de não gerar litispendência:

[...] a execução do CAC meio que fechou essa porta de ajuizamento das ações né. O MPF tem um entendimento de que se o MPF ingressar com ação de demarcação de algumas comunidades vai dar conexão com essa ação. Então, é uma discussão que o MPF de Dourados puxou há um tempo atrás, que queria promover essas ações de demarcação, mas que tinha que ser a comunidade tentando que meio que pra desvincular do CAC, só que isso é um problema, é uma situação que acaba a gente não tendo condição de discutir nas comunidades porque vai de uma forma ou de outra desaguar na situação do CAC. Então por isso que eu acho que a ação do Kurupi é uma ação estratégica, até pra poder ver o que o judiciário vai analisar em relação ao CAC. Se der certo a ação do Kurupi, se o juiz vencer essa preliminar de conexão né, de...esqueci agora o tempo correto da...que já existe uma demanda que a gente tá ajuizando uma outra...vencendo essa preliminar de litispendência a gente pode promover ações em relação a outros territórios. Mas no momento a gente acaba nem discutindo muito essa situação de ajuizamento de ações nas comunidades por conta dessa situação do CAC (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Ademais, o assessor jurídico do CIMI afirmou que hoje são poucos os casos dos Guarani e Kaiowá que tem como discutir demarcação por meio de ação judicial,

visto que é preciso que se tenha algum parâmetro em relação à execução do CAC/TAC para que se possa judicializar os procedimentos administrativos que estão estagnados, a situação da maioria das terras a serem demarcadas.<sup>42</sup> Nesse sentido, o entrevistado afirmou que tem a intenção de ajuizar ações no mesmo sentido da ajuizada para demarcação do *tekoha* Kurupi, contudo, além de ultrapassar o risco da litispendência, afirma que necessita de apoiadores, visto que a estrutura do CIMI em Mato Grosso do Sul não tem capacidade para acompanhar e efetivamente atuar em todas as ações que surgiriam:

Só que pros Guarani Kaiowá devido ser várias comunidades, né? Seriam várias ações que precisariam ser tocadas, a entidade ainda não está preparada estruturalmente para responder a isso, né? A gente teve essa iniciativa no Kurupi, tem, tem um já algumas iniciativas que a gente quer tocar, mas a gente ainda não tem uma estrutura viável para demandar por todas essas comunidades, né? Esperamos que consiga, ao menos a fase do entendimento em relação a viabilidade da judicialização por parte das comunidades, ela já está bem concretizada dentro da entidade, né? Já é bem aceita. O problema é estrutural, não é fácil ter essas demandas, né? Precisa ter reuniões, precisa ter formação, precisa ter elaboração, precisa ter uma continuidade do processo, precisa ter incidência, uma presença no judiciário lá pra poder conversar, dialogar, conseguir as decisões favoráveis, fazer o acompanhamento. Então assim, o CIMI é uma entidade, que não tem tanto recurso, não têm tanta estrutura e acaba, nesse ponto, acaba ficando inviável tocar tantas demandas, né? (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

No que tange aos aspectos de atuação isolada ou colaborativa com os demais órgãos e instituições nas demandas dos Guarani e Kaiowá, os três representantes judiciais entrevistados afirmaram a atuação colaborativa, inclusive como uma necessidade diante da alta procura pelas comunidades frente ao cenário de extrema vulnerabilidade em que se encontram.

Nesse sentido, o Procurador da República em Dourados afirmou a importância e preferência na atuação colaborativa, principalmente nas demandas indígenas:

Então a gente trabalha de forma colaborativa, com ONGs. A gente trabalha em ações de forma conjunta com outras instituições, [...] com a DPE, com a DPU. A gente fez ali o modo multitarefa, porque eu acho que quanto mais pessoas entrarem e se apropriarem da temática indígena melhor (Almeida, Procurador da República).

---

<sup>42</sup> Conforme dados fornecidos pelo assessor jurídico do CIMI, o CAC envolve cerca de 100, 120 acampamentos Guarani e Kaiowá, decorrentes de oito *Peguás*. Nesse sentido, a intenção da FUNAI e dos representantes é a individualização dos acampamentos/*tekohas* para demarcação, diante da área total somada e a impossibilidade de enfrentar politicamente a demarcação dos *Peguás*.

Ademais, refletiu que o MPF atua em todas as ações federais que discutem território, cuja grande maioria são ações possessórias, em uma atuação coordenada com a FUNAI e DPU. Ainda, o Procurador da República em Dourados afirmou a necessidade de outras parcerias de atuação, para ir além do judiciário brasileiro:

Eu acho que a gente tem de alguma forma procurado atuar com atores e atrizes que tem espaço na arena internacional, para de alguma forma canalizar demandas, que também eu acho que é importante. Ou seja, quanto mais visibilização você tiver das questões, maior a possibilidade delas serem solucionadas. Então visitas internacionais, a visibilização dessas violações em relatórios, em recomendações, em resoluções, me parece que também é um espaço bem interessante para que haja uma pressão para que esse processo de demarcação ocorra (Almeida, Procurador da República).

A Defensora Pública da União (DPU) também afirmou a atuação colaborativa, referindo-se a uma 'rede' de atores que atuam na região. Sobre a atuação coletiva, afirmou:

Então, basicamente, a atuação em rede eu estou pra te dizer que tudo, tudo, tudo, tudo, tudo. Eventualmente, assim, com o MPF alguns são mais próximos, como Marco, outros não tem uma proximidade porque muda, mas a gente tenta, né? Eu bato em todas as portas porque eu acho que é tão difícil conseguir coisas para eles, que se você não atuar em rede você não vai conseguir mesmo, né? E mesmo com Anderson assim, é basicamente todo tempo, ele sabe, né. A gente tem um grupo que ele está, então a gente fala ali 'olha, vou fazer isso ou vou fazer aquilo' ou ele fala 'não faz, espera um pouco', aí a gente 'tão tá, né', e vai falando (Osório, Defensora Pública da União).

Essa rede de atuação é importante, segundo a Defensora Pública da União (DPU) entrevistada, por conta das inúmeras demandas e da incapacidade dos órgãos e advogados que atuam com as comunidades de conseguirem dar conta de atuar individualmente em todas elas.

Ainda, o assessor jurídico do CIMI afirmou a essencialidade do trabalho em conjunto com os órgãos que vão estar, por obrigação legal e funcional, envolvidos nas demandas indígenas. Assim, ressaltou a percepção do CIMI quanto à necessidade de fortalecer o envolvimento dos agentes que orientam a atuação dos órgãos e instituições quanto às questões Guarani e Kaiowá. Contudo, o entrevistado ressaltou as dificuldades geradas pela dinâmica de mudança desses agentes, situação comum em órgãos públicos, o que dificulta a própria coordenação das redes de atuação, principalmente porque há sempre a necessidade de 'educar' estes

novos representantes sobre a complexidade das questões que envolvem as demandas do Guarani e Kaiowá na região:

Por exemplo, a gente sempre defendeu que dentro desses órgãos tivessem pessoas específicas sempre cuidando desses casos, pra não ficar alterando né, alterando cada vez que tu procura saber, por exemplo, quem está defendendo a FUNAI muda de pessoa, muda de procurador, então uma pessoa que nunca trabalhou com a matéria, então a gente sempre fez a defesa de que houvesse a permanência dessas pessoas né, tanto no MPF [...] a cada um ano, dois anos altera o procurador, daí quando o procurador tá começando a de fato desenvolver um trabalho bacana, a gente tá tendo um contato, muda de procurador, né, já é um outro perfil, uma outra pessoa, até você conseguir lidar com aquela pessoa, entender como aquela pessoa trata, fazer ela compreender que o trabalho ali exige, além do escritório exige presença, exige deslocamento, exige um atendimento do indígena, aí quando a pessoa está fazendo um trabalho bom há também a mudança né (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Também, no sentido colaborativo, o assessor jurídico do CIMI mencionou alguns agentes do poder executivo e legislativo<sup>43</sup> que fazem parte da dinâmica de atuação da entidade, somando forças políticas em alguns casos, apoiando os Guarani e Kaiowá publicamente. Ainda, órgãos de protagonismo indígena como Ministério dos Povos Indígenas (MPI) têm auxiliado nas políticas como forma de representação por parte do governo federal mantendo contato com agentes públicos do poder executivo estadual e municipal, mas sem uma atuação positiva e de pressão que modifique a situação dos Guarani e Kaiowá.

Por fim, o assessor jurídico do CIMI ainda ressaltou a importância de outras organizações apoiadoras das reivindicações Guarani e Kaiowá, que não participam de forma direta da rede de atuação jurídica que encabeça as demandas.

Quando questionado sobre sua compreensão sobre litígio estratégico em direitos humanos, o Procurador da República em Dourados citou as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a escolha de casos paradigmáticos pela repercussão, divulgação e possibilidade de formação de jurisprudência. Ainda, afirmou:

Então o litígio estratégico, pegando esse exemplo da Corte Interamericana, é você buscar ali uma visibilização e uma solução que seja sistêmica para um determinado problema. [...] Porque você atuar de uma maneira que seja individual, especialmente em questões que são morosas, é algo extremamente penoso, especialmente para as pessoas. A demarcação é um dos problemas. Mas é um problema que gera uma série de outros, né?

---

<sup>43</sup> Conforme números dados pelo entrevistado, os apoiadores que mantém diálogo com a instituição são cerca de três deputados estaduais e uma deputada federal.



Então me parece que essa obtenção desse efeito sistêmico, pelo menos é o que busca, né, a corte, em determinadas decisões, de ter esse efeito irradiador, que promova como efeito supranacional, ou seja, não apenas voltado para aquele país, mas um efeito que igualmente repercuta a outros países e que, de alguma forma, faça com que outras questões semelhantes não cheguem na corte. Então eu vejo que se a gente conseguisse obter esse efeito sistêmico na demarcação, seria absolutamente fantástico (Almeida, Procurador da República).

Por sua vez, a Defensora Pública da União (DPU) afirmou, diversas vezes ao longo da entrevista, que a sua atuação é orientada por uma perspectiva estratégica de atuação, que leva em conta a autonomia postulatória das comunidades indígenas. Nesse sentido, quando questionada sobre o que compreende como litigância estratégica, a entrevistada afirma:

Entendo que é isso, que é, que é essa atuação articulada. O que que é estratégico, né? De você estabelecer mecanismos, modalidades que sejam mais favoráveis àquele grupo que você está defendendo, né? Assistindo dentro da estratégia, eu acho que essa atuação em rede que a gente usa muito, mas também eu acho que mecanismos básicos, por exemplo, coisas simples que eu acho que grandes escritórios usam há muito tempo, né, que a gente tem que usar. Vai desde você não fazer pedidos em determinado plantão, esperar ou você optar por um determinado modelo, mecanismo de defesa e não outro, né, eu acho que tem, tem várias coisas assim que...que se pode fazer. Essa atuação no âmbito do Supremo Tribunal Federal eu acho que é bem típica de atuação estratégica, eu acho que é isso, é você estabelecer métodos diferenciados, pensando na melhor prestação da assistência jurídica, no melhor...é...obtenção do provimento jurisdicional que você queira. Então, acho que a atuação estratégica está bem dentro disso (Osório, Defensora Pública da União).

Cita, ainda, como mecanismo de litígio estratégico da DPU a figura do Defensor Regional de Direitos Humanos, função que a entrevistada atualmente exerce em Mato Grosso do Sul, criado em 2015 e que tem esse papel estratégico de poder atuar em ações contra majoritária pela DPU, sem que a servidora na função possa ser punida ou afastada do cargo por 2 anos.

Também, o assessor jurídico do CIMI explicou sua compreensão sobre o que é um litígio estratégico em direitos humanos:

Eu acredito que um litígio estratégico muitas das vezes ele não precisa ser algo que vai transformar a realidade de todo um povo, mas ele precisa ser algo que pode ser utilizado como exemplo para outras medidas serem realizadas, né. Não é necessário que tenha uma ação coletiva que vai atender uma dimensão de um direito em si, mas ele pode ser um litígio que vai abrir o caminho pra que outras medidas possam ser tomadas. Por exemplo, a ação do Kurupi eu trato como um litígio estratégico. Se a gente consegue a partir dali a consolidação de uma decisão de um... planejar esse processo, concretizá-lo e fazer com que ele caminhe, a gente pode utilizar esse mesmo mecanismo para avançar a situação de outras

comunidades. Eu percebo o litígio estratégico como sendo isso, como sendo uma medida judicial que você toma, mas que também tem um alinhamento político e que abra portas pra que outras comunidades, outros direitos [...] (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Ainda, quando questionado se o CIMI tem intenção de orientar as demandas de demarcação territorial dos Guarani e Kaiowá de forma estratégica, o entrevistado faz uma análise das condições da entidade de propor demandas que tenham impacto político, considerando as características do judiciário em Mato Grosso do Sul e possíveis impactos negativos que devem ser considerados:

Então, essa discussão assim do litígio estratégico, de ações que tenham uma guinada mais de aspecto político do que de fato...precisa pensar bem isso, quais medidas seriam viáveis, né? Porque, por exemplo, eu vejo que dentro do judiciário, em Mato Grosso do Sul, em relação à demarcação de terras as ações que se ingressar, o objeto, mérito dela, precisa estar de fato perquirindo resolução de uma situação de efetivação de um direito. Ela pode ter um aspecto político, e o CIMI pode trabalhar isso como um aspecto político que era a ideia de se fazer também no Kurupi, mas devido a essa falta de estrutura, porque aí passa do âmbito somente do jurídico precisa de um envolvimento também jornalístico, enfim, e a gente não conseguiu atender de uma forma mais satisfatória, mas que pra mim, no meu entendimento, seria um litígio estratégico. Porque demonstraria politicamente a necessidade da demarcação da terra e também faria esse contraponto social de que a justiça ordena que seja demarcada a terra, né? Aí fora isso eu vejo que algo nesse âmbito mais político, de fato, sem ter a expectativa de efetivação de um direito, as ações que visam nas Corte Interamericana, na ONU, enfim, que visam ter essa...dar essa posição política, esse constrangimento para o estado brasileiro da demarcação. Agora eu vejo que dentro do Mato Grosso do Sul, se você for colocar como foco ações de demarcação, existem situações para litigar estrategicamente, só que tem que sempre ter base de que o mérito vai ter que ser resolvido, independentemente do trabalho político que a gente vai fazer naquela ação (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Diante das respostas apresentadas pelos entrevistados, foi possível compreender a visão de cada um dos principais agentes que representam os Guarani e Kaiowá nas demandas judiciais que discutem seus territórios. As posições e intenções de cada entrevistado ficam nítidas, bem como a percepção da viabilidade institucional para demandas estratégicas por demarcação de terras Guarani e Kaiowá. Além disso, foi possível identificar o que cada um desses atores compreende como litigância estratégica em direitos humanos e suas percepções sobre as condições de se propor tais demandas.

Ainda, foi possível identificar que a Defensora Pública da União (DPU) e o Procurador da República em Dourados possuem uma compreensão semelhante quanto à necessidade da judicialização, mas com a efetiva intenção de esgotar as

instâncias brasileiras e levar as demandas ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Por outro lado, o assessor jurídico do CIMI percebe tal internacionalização das demandas de forma mais política, como forma de constrangimento do Estado, mas não sob a pretensão de alguma expectativa de efetivação de direito.

#### 2.3.4 Dinâmicas entre indígenas e seus representantes

A quarta categoria de análise buscou compreender como é estabelecida a relação entre os representantes judiciais das comunidades indígenas e os próprios indígenas Guarani e Kaiowá, a partir da identificação dos desafios percebidos na comunicação e na colaboração entre indígenas e seus representantes no contexto jurídico e político. Além disso, pretendeu-se verificar se há uma abordagem colaborativa na construção das estratégias judiciais por parte dos representantes e se há uma preocupação de que as comunidades compreendam as situações das demandas em que estão sendo representadas. Ainda, foi possível identificar aspectos do acesso à justiça dos Guarani e Kaiowá.

Como já mencionado, as comunidades Guarani e Kaiowá procuram auxílio jurídico principalmente com órgãos como o MPF e a DPU, bem como o apoio de organizações como o CIMI e a APIB, quando precisam ter acesso à alguma medida judicial. Nesse contexto, o acesso à justiça para as comunidades indígenas Guarani e Kaiowá é predominantemente gratuito, tanto pelos órgãos públicos, como organizações disponibilizando advogados sem custo para as comunidades. Ao ser questionado sobre o acesso gratuito aos representantes judiciais, a liderança Guarani e Kaiowá respondeu:

Na verdade, na verdade os advogados que é jurídico, por exemplo da questão do Anderson, ele, é mais na questão do CIMI, né, e o CIMI ele coloca a disposição né pra ajudar nós, só que a *Aty Guasu* mesmo eles não pagam, não paga pros advogados né? A defensoria também, por exemplo, pra DPE, né? Agora assim, se nós tiver outro problema que não envolve coletivamente, aí já já parte pra, aí já é particular no caso, aí já, já paga no caso né, aí depende qualquer problema já é se for particular, né isso né. Agora se for coletivamente nós procura esses...esses pessoal aqui que mexe mais coletivamente no caso a questão do CIMI, questão da FUNAI, do DPE, DPU também, né e o Ministério Público Federal (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Quando se trata de questões individuais, pode haver a necessidade de pagar por serviços jurídicos, inclusive pela falta de estrutura para atendimento das demandas pelos atores citados

Ao ser questionado sobre as dificuldades enfrentadas pelas comunidades para acessar a justiça, a liderança Guarani e Kaiowá afirma que muitas vezes há o desafio da comunicação e locomoção para contatar ou buscar auxílio junto aos representantes legais. Nesse sentido, o entrevistado afirma:

E outro ponto das dificuldade que a gente tem também é...muitas das vezes a comunicação e também a locomoção no caso, né? Por exemplo chegar...chegar principalmente na...no Ministério Público, ou né na...na delegacia ou enfim...é uma dificuldade que a gente tem também muitas das vezes é a comunicação, né? Qualquer problema, qualquer coisa que acontece na questão de terra, violência, a questão de várias outros problemas é muitas das vezes é a única forma que a gente tem pra comunicar urgente somente a FUNAI e o CIMI, muitas das vezes a gente comunica os aliados na verdade, né? Então a nossa dificuldade muitas vezes é a parte da conexão mesmo, por exemplo algumas...algumas retomadas eles não tem como a gente tá tendo agora aqui internet, por exemplo. Tem alguns lugares que não pega celular tem alguns lugares que não tem internet então é difícil muitas vezes as comunidades é atacadas, né, pelo pistoleiros, né? Pelo, vários tipos de ataque muitas das vezes acontece e comunicação muitas das vezes fica difícil. Então essa é a maior dificuldade que a gente tem né? E pra chegar na justiça é isso muitas das vezes a gente comunica e quando chega até o Ministério Público, até na FUNAI de Brasília, até em outra instância, muita das vezes já passam dois, três dias, né? (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Portanto, existe uma facilidade variável no contato com órgãos como o Ministério Público Federal, com alguns representantes sendo mais acessíveis e compreensivos do que outros. A comunicação mais eficaz é relatada com um representante específico em Dourados. Além disso, conforme os relatos da liderança Guarani e Kaiowá, a presença de advogados, especialmente aqueles ligados ao CIMI, é fundamental para orientar e acompanhar os processos judiciais.

Ainda, quanto questionado se compreendem o que os representantes jurídicos informam sobre os processos judiciais, a liderança Guarani e Kaiowá afirma que as autoridades explicam os processos de demarcação de forma acessível durante as assembleias *Aty Guasu*, fornecendo informações sobre as etapas dos processos judiciais e estratégias legais adotadas:

Então, a gente tem sempre trazendo o próprio Ministério Público, juridicamente o pessoal jurídico né, também pra explicar na Assembleia. Esse é o principal que nós fazem, estamos fazendo em toda nossa assembleia, né. Nós consegue trazer Ministério Público Federal, MPE,

MPU, né, DPU na verdade né, que defensora da União e assim por diante, né, pra estar explicando o processo de cada questão de território e a questão de...na verdade o tema geral né pra assembleia né. Então é o único ponto onde a gente nós consegue passar também pra além pra nossa comunidade internamente nas aldeias, também nós passa quando acontece alguma assembleia grande, né, nossa que acontece duas vezes por ano na verdade, né (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Assim, é possível identificar a importância da assembleia *Aty Guasu* tanto na organização do movimento indígena Guarani e Kaiowá, como para estabelecer uma relação de comunicação e diálogo com as instituições e órgãos que representam as comunidades no judiciário, a partir da dinâmica de oitiva e na própria fala dos agentes ao explicar o andamento dos processos de demarcação, bem como fornecer informações sobre questões jurídicas relacionadas ao território.

Sob o aspecto dos representantes judiciais, todos os entrevistados afirmaram a busca e a preocupação em manter uma relação estreita com as comunidades Guarani e Kaiowá, em que é unânime a compreensão da necessidade da presença no território.

Conforme a Defensora Pública da União (DPU), o envolvimento com as comunidades possibilita que confiem na sua atuação. Sob esse aspecto, explicou que a atuação com as comunidades indígenas é diferente das que estabelece com outros grupos vulneráveis, explica que:

Indígena é diferente porque tem um histórico de tutela que os traumatizou e com razão, é...tem interesses colidentes entre grupos indígenas, você sabe, né, você tem disputas internas e que, né, são estimuladas de certa forma pelos ruralista, tem a distância, tem a dificuldade desse diálogo intercultural, porque são pessoas que falam outro idioma, que tem uma outra cultura, então assim, é completamente...é um negócio que eu até para explicar para os meus colegas defensores, eu tenho dificuldade porque só vindo aqui como você veio pra saber, é o que você falou, a gente não tem muita ideia antes de chegar (Osório, Defensora Pública da União).

Portanto, a necessidade de estar em campo e manter um diálogo com as comunidades, com as lideranças e com a *Aty Guasu*, afasta dificuldades que aparecem diante da desconfiança consequente do histórico de tutela, que está relacionado com a forma como o sistema de justiça brasileiro tratou as questões indígenas durante séculos. Nesse mesmo sentido, o Procurador da República em Dourados relatou que sua dinâmica de atuação também leva em conta a presença no território, em diálogo e contato direto com as comunidades e suas lideranças:

Mas antes mesmo da resolução 230 do CNMP que obriga a visita as comunidades, acho que um ponto de avanço bem interessante, a gente já tinha procedimentos para cada comunidade e tinha um circuito de visitas [...] porque essa agenda ela faz com que você elimine esse gargalo do transporte, da pessoa não poder vir, e você acaba tendo contato, um contato mais próximo com a comunidade e você tem contato com outras pessoas da comunidade. Porque muitas vezes ali na assembleia você encontra professores, mulheres, jovens que você eventualmente encontra em outros espaços, então você acaba tendo uma abordagem polifônica, você tem várias vozes que podem expressar e te ajudar nesse dimensionamento das demandas, mas isso foi prejudicado e a gente vai retomar. Mas a ideia sempre foi fazer esse processo de construção, a partir das comunidades, ou seja, a partir do que eles entendem que seja mais relevante, né (Almeida, Procurador da República).

No mesmo sentido, o assessor jurídico do CIMI afirmou a sua presença constante nas aldeias Guarani e Kaiowá e enfatizou que a entidade entende a obrigatoriedade da presença no território nos momentos de conflito:

Então precisa ter esse esforço também de ser presencial e nas *Aty Guasus*, na reunião das *Aty Guasus*, onde vai a maioria das lideranças desses *tekohas*. Então a gente se encontra ali, eles vêm perguntar como tá a situação deles, a gente passa um relato meio geral de como tá cada *tekoha*, cada procedimento, traça ali as estratégias do que vão ter que fazer pra poder tentar avançar o procedimento deles e aí consegue ter essa disponibilidade de informações e trocas né. E depois a gente acaba tendo presença de fato nas regiões que estão em conflito, o CIMI não consegue, ao menos a assessoria jurídica do CIMI não consegue estar nas comunidades, 90% da presença é nos momentos de conflito, que é quando a gente entende que é exigido que esteja e é o que a estrutura que a gente tem possibilita. Não conseguimos também ter estrutura pra estar sempre nas comunidades e tal. Seriam esses momentos né (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Para além de manter a proximidade, os representantes entrevistados relatam a necessidade de estabelecer uma relação de confiança com os Guarani e Kaiowá. Conforme a Defensora Pública da União (DPU) entrevistada, essa relação de confiança, que apenas é conquistado com a presença física no território, é necessária para que seja possível de fato auxiliá-los e orientá-los nas demandas judiciais, discutir propostas de acordo ou diante da necessidade de se aplicar medidas interculturais que exponham as comunidades:

Porque eu preciso primeiro uma relação de confiança com a comunidade...que e essa relação de confiança, ela é construída com a presença constante no território, que é uma presença que eu não consigo ter com a mesma constância que o Anderson tem (Osório, Defensora Pública da União).

Já o Procurador da República em Dourados aborda sua perspectiva da confiança estabelecida na relação com os indígenas através do papel positivo dos agentes que atuam nas demandas das comunidades, que também envolve o processo de educar os Guarani e Kaiowá sobre os seus direitos:

Então, houve um processo e há uma questão que eu acho que deve ser ainda debatida, que é sempre essa confusão que se faz entre atores que fazem essa educação em direitos humanos, que fazem o papel de defesa dos direitos indígenas. Primeiro, as pessoas têm que saber que elas têm direitos, né? Então não tem muito sentido fazer a defesa de algo que a pessoa sequer tem conhecimento que ela tem (Almeida, Procurador da República).

Ainda, o assessor jurídico do CIMI afirmou a necessidade de estabelecer uma relação de confiança com as lideranças e as comunidades Guarani e Kaiowá, para que os indígenas comuniquem suas demandas.

Nesse sentido, foi questionado sobre como as demandas dos Guarani e Kaiowá chegam aos representantes. Conforme a Defensora Pública da União (DPU), a maioria das demandas, incluindo as territoriais, surgem a partir da comunicação mantida com a rede de agentes que atuam na região e através das comunidades Guarani e Kaiowá nos grupos de *WhatsApp* e redes sociais, meio pelo qual buscam a assistência jurídica em virtude da dificuldade que possuem para ter acesso aos locais de atendimento físico dos órgãos, por conta da distância.

Sobre o tema, o assessor jurídico do CIMI relatou que recebe as demandas pelas lideranças por meio de redes sociais e *WhatsApp*, contudo, existem situações específicas em que o CIMI prioriza estar no território em contato direto nas aldeias:

Agora, quando há uma situação de conflito, seja uma ação, a chegada de uma citação de um processo pra fazer defesa ou uma decisão de despejo, enfim, que há essa necessidade de que a comunidade toda interaja – isso a gente sempre prioriza, o CIMI sempre prioriza ir até a comunidade, fazer uma reunião com todo mundo que se fizer presente, uma reunião aberta com toda a comunidade pra esclarecer o que é um processo de reintegração de posse, qual que é a possibilidade de defesa, quais são as consequências [...] (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Nesse sentido, a comunicação entre as comunidades indígenas e seus representantes legais é facilitado por meio de redes sociais, grupos de *WhatsApp*, reuniões online, em comunicação direta, permitindo uma interação constante e a transmissão das demandas. Contudo, isso apenas é possível quando as

comunidades têm acesso à internet, o que não acontece em todos os casos, como informou a liderança Guarani e Kaiowá no relato citado acima.

Já, os desafios percebidos no diálogo e colaboração entre indígenas e seus representantes no contexto jurídico podem incluir questões de compreensão cultural e burocráticas, além de divergências institucionais. Conforme relato da Defensora Pública da União (DPU) em Mato Grosso do Sul, além da falta de estrutura do órgão para atender às demandas e estar de forma mais constante presente no território, existe a preocupação em relação a outros colegas da mesma instituição sobre a consciência da necessidade dessa atuação próxima:

[...] eu não atuo sem estar na aldeia, né, sem ir lá falar com eles, mas isso a gente sabe que nem todo órgão público faz. E a gente não é eterno nos lugares em que a gente ocupa, né, pode ser que eventualmente, eu não fique nesse lugar toda minha vida funcional, então eu tenho muito medo de eu ser substituída por algum colega que tenha uma atuação mais burocrática, mais dentro do gabinete. E aí corre-se o risco dessa pessoa fazer pedidos que talvez não coincidam com aqueles, né (Osório, Defensora Pública da União).

Nesse sentido, em que pese o meio e o contexto, o posicionamento dos agentes públicos que trabalham com os indígenas em demandas judiciais não é unânime, de modo que o perfil de cada agente pode ser positivo ou negativo em relação às dificuldades que envolvem o acesso à justiça dos indígenas.

No que diz respeito ao diálogo estabelecido entre o MPF e os indígenas, ao ser questionado se em sua atuação há uma perspectiva de ouvir e levar em conta a opinião dos indígenas nas demandas, o Procurador da República em Dourados afirma a importância do diálogo, mas que há um limite na qualificação jurídica da atuação. Nesse sentido, o entrevistado afirmou:

Então, assim, a demanda da comunidade ela também tem que se qualificada para demonstrar que determinadas demandas elas têm restrições de direito, né? Então eu acho que é um diálogo. A gente tecnicamente conversa fala 'Oh, isso é possível, não é possível, é interessante fazer isso, isso aqui dá para fazer, isso aqui não tem como', né. Eu acho que o mais importante é tentar sempre fazer esse diálogo, porque é um diálogo que eu acho que toda pessoa do direito faz com uma pessoa que vem de alguma forma demandar alguma atuação, né?! (Almeida, Procurador da República).

Ainda, o entrevistado afirmou que frente a obstáculos jurídicos impeditivos, dialoga com a comunidade para explicar o porquê não é possível ajuizar algumas demandas ou os limites das estratégias:



Até porque eu nunca, eu nunca para nós, até onde eu sei, né, eu nunca cheguei e falei não vou fazer. Eu tenho que explicar por que não é possível que aquilo seja feito, né? Até se não vira um capricho, né? Não vou fazer porque eu não quero não dá. E eu acho que a gente está aqui para fazer, a gente é servidor público, então a gente tem que explicar por que aquela demanda não é possível, por que aquela demanda de alguma forma ela é inviável (Almeida, Procurador da República).

Quanto questionada se a DPU possui uma abordagem colaborativa na construção de estratégias jurídicas com a comunidade, a Defensora Pública da União (DPU) enfatizou o papel de intermediação nas demandas e uma importante dinâmica comunicativa da instituição oportunizada pela presença de uma antropóloga no quadro de servidores:

Então, por exemplo, ele já me apresentou...eles querem a água, né, sei lá, tem um território que é a água, então vou expedir os ofícios e tal pra água. Se o posto vai ser colocado aqui ou daqui a dali a 2 km eu não consigo, né? Então vai ser durante a execução desse serviço que eles vão ter que falar diretamente com...com as pessoas que forem ao território para instalar o serviço, por exemplo, eu tento intermediar na verdade, acho que é isso, acho que é uma definição melhor, porque...e também conto com a antropóloga, que normalmente faz os relatórios, porque muitas vezes eles verbalizam uma coisa, mas na verdade eles querem outra, né, tem uma dificuldade de de levar (Osório, Defensora Pública da União).

No que diz respeito à dinâmica de atuação do CIMI na colaboração com as comunidades para a construção de estratégias judiciais, foi relatada a preocupação de se deixar exercer efetivamente a autonomia da comunidade. Sobre isso, o assessor jurídico da entidade explicou:

Já em relação ao segundo ponto, que é o que a gente fala da autonomia da comunidade, ela decidir por si, o CIMI sempre teve esse papel de apoio irrestrito à decisão da comunidade, mesmo que por vezes essa decisão possa colocá-los em risco. A gente sempre defende que quem pode decidir por eles são eles [...]. A gente pode até dizer assim 'o melhor caminho que a gente vê nesse caso é isso', mas se eles decidirem que não querem seguir por esse caminho, querem seguir por outro caminho a gente tem que decidir né, pra romper de fato com essa ideia de tutela né que é muito presente em diversas pessoas, diversos órgãos, até nos juízes né, tem muito entendimento de tutela, eles não querem aceitar, por exemplo, muitos juízes que não tem a FUNAI representando a comunidade no processo, enfim, que a FUNAI tem que falar por eles. Muitos processos os juízes nem mandam citar a comunidade, intima a FUNAI e a FUNAI que responde. Então a gente não trabalha dessa forma, o CIMI tem essa... o trabalho de promover a autonomia de fato dos povos e respeitar a decisão que eles tomam. As decisões são deles, as consequências também, no caso, são deles depois (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Também, no que tange a relação estabelecida de apoio às reivindicações por direitos, há uma incidência do CIMI em contextos políticos institucionais em conjunto com as comunidades indígenas. Sobre isso, o assessor jurídico da entidade relata:

[...] a gente faz é, elabora uma espécie de plano de incidência daquela comunidade, mas sempre faz em conjunto, né? Devido aos custos, que é se deslocar, por exemplo, a Brasília, a gente reúne todas as informações, todas as demandas da comunidade e marca reuniões em Brasília com os órgãos que precisam lidar com aquela situação. E os próprios indígenas é que apresenta a sua demanda, né? E faz a cobrança, enfim, que dialoga com o órgão, significando numa espécie de fato de apoio para aquele movimento, pra aquela reivindicação ali que eles estão fazendo (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Assim, foi possível identificar uma série de questões que envolvem as condições de acesso à justiça dos Guarani e Kaiowá. De início, identificaram-se os desafios enfrentados pelas comunidades para acessar a justiça devido à falta de representação legal própria e a dificuldade de comunicação e locomoção. Ademais, desafios também estão presentes em relação aos representantes judiciais, desde a busca por um diálogo que preserve a autonomia e a preocupação da efetiva contribuição da comunidade nas demandas, quanto inconsistências da atuação dos órgãos e entidades na manutenção de uma comunicação próxima, o que pode variar conforme o agente em atuação, bem como depender da estrutura da instituição. Ademais, foi possível observar que existem abordagens colaborativas na construção das estratégias judiciais, embora alguns representantes legais enfrentem dificuldades em compreender totalmente as necessidades das comunidades indígenas.

### 2.3.5 Reação do judiciário às ações territoriais indígenas

A quinta categoria de análise buscou identificar a percepção dos entrevistados sobre como as demandas das comunidades indígenas são recebidas pelo judiciário em Mato Grosso do Sul e se há variação nas decisões judiciais em diferentes instâncias. Ainda buscou-se compreender quais são os principais argumentos apresentados pelo judiciário em suas decisões, bem como se há uma boa aderência do judiciário às demandas de demarcação de território indígena em nível regional. Por fim, foi abordada a tese do marco temporal, para compreender como os entrevistados percebem a tramitação das ações de demarcação de

território dos Guarani e Kaiowá em relação às atuais discussões sobre o marco temporal.

Conforme foi possível identificar nas falas da liderança indígena entrevistada, as lideranças Guarani e Kaiowá têm consciência de que os processos judiciais muitas vezes enfrentam longos períodos de tramitação, desde instâncias inferiores até o STF, onde ocorrem as decisões cruciais sobre seus direitos:

É porque tem é...como principal que o STF nós também estamos levando a nossa, a nossa decisão, até mesmo até a última instância que é o STF né, porque muitos processo estão parados na justiça né, então depende, depende do STF né, muita das vezes, porque nunca a gente, nunca a gente ganha se for na primeira instância, que eles falam né, nunca a gente ganha né. Então, muita das vezes já a gente consegue na segunda instância, se for São Paulo e muita das vezes a segunda instância também faz uma decisão contrária e muitas vezes é o último é o único que a gente percorre a última instância que é o STF né (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Ainda, conforme a liderança indígena Guarani e Kaiowá, existe uma preocupação em garantir que as comunidades sejam ouvidas pelos juízes nos processos judiciais. Nesse sentido, os Guarani e Kaiowá expressam o desejo de que os juízes visitem as aldeias e conheçam pessoalmente as condições em que vivem as comunidades. Eles acreditam que isso poderia levar a decisões mais justas e informadas. No entanto, há uma percepção de que os juízes muitas vezes decidem sem entender completamente a situação das comunidades indígenas.

Portanto, há uma crítica à forma como os juízes conduzem os processos sem um entendimento completo das realidades das comunidades indígenas. Essa falta de familiaridade com a situação no território é vista como um dos principais problemas enfrentados pelos Guarani e Kaiowá no sistema de justiça.

Quando questionado sobre a compreensão que a liderança Guarani e Kaiowá possui em relação à decisão do Marco Temporal e seu impacto na luta dos Guarani e Kaiowá pela demarcação, o entrevistado expressa que o Marco Temporal é prejudicial para eles, considerando-o uma tese de genocídio, pois limita o reconhecimento de seus territórios históricos.

Quanto aos representantes judiciais, há uma perspectiva mais abrangente das percepções sobre o judiciário nas demandas dos Guarani e Kaiowá. Ainda, cabe referir que as ações judiciais sobre territorialidade dos Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul são, em sua grande maioria, possessórias, de interdito proibitório em áreas de retomada. Esse é o contexto em que a atuação judicial mais se manifesta.

Conforme o assessor jurídico do CIMI, há uma diferença relevante do judiciário no Estado no que diz respeito às questões indígenas. Diferente da região mais ao norte do Estado, onde se concentram juízes(as) de carreira, que já estão há tempo na região e que conhecem e estão mais sensíveis às situações dos indígenas, a região do cone sul do Estado, onde se encontram as aldeias Guarani e Kaiowá, possui um judiciário que é, em sua maioria, refratário às questões indígenas, descrevendo o perfil técnico dos juízes(as) como mais próximo à defesa do direito de propriedade previsto no Código Civil, distantes do direito que legitima e diferencia a posse constitucional indígena. Tal diferença reflete de forma relevante nas demandas dos Guarani e Kaiowá, visto que há uma maior tendência aos despejos.

Nesse sentido, o assessor jurídico do CIMI explica sua perspectiva sobre a dinâmica dos três principais juízos federais regionais que julgam os processos dos Guarani e Kaiowá:

Olha, em relação aos Guarani Kaiowá especificamente, a gente pega três jurisdições. Desses, sessão da Justiça Federal de Dourados, Ponta Porã e Naviraí. Eu sempre vejo Dourados como sendo parte da Justiça Federal aqui que sempre são mais problemáticas para decidir os procedimentos, enfim, as ações do povo indígena, eu sinto que existe um... já uma construção, talvez ali, porque o juiz ele sai, entra, sai, entra, sai. Mas os assessores do corpo técnico ali dentro, eu acredito que eles tenham uma contaminação contra, que já é uma contaminação contra os indígenas, assim, sabe? Tem uma visão indígena que é complicada de ser apresentada assim, dentro de um processo. Então, todos os processos que eu conheço de Dourados, as decisões sempre foram negativas para a comunidade. É muito de a gente sempre precisa levar para a segunda instância o procedimento, seja o despejo, seja ação dominial, seja uma ação tratando de agrotóxico, enfim, qualquer situação ela nunca é decidida favoravelmente à comunidade ali em Dourados. Ponta Porã tem essa variação também, sabe? Já teve momentos que ela se assemelhou muito a Dourados, né? A única vez que houve uma situação diferente em Ponta Porã, foi quando houve um despejo em Amambai, que foi um despejo promovido pela polícia estadual e matou um indígena e feriu um monte de outros indígenas. Só que aí foi designado um juiz que nem estava no Mato Grosso do Sul, estava em São Paulo, então o juiz um pouco melhor, um juiz não que melhor, mas que cumprir um pouco mais o papel da justiça de compreender a situação e buscar uma resolução que não agrade somente a um lado, enfim. Então a gente teve uma decisão inédita ali naquela época porque o juiz não deu a liminar de reintegração de posse, mas isso é um fato raro (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Ainda, o entrevistado relata uma boa aderência ao juízo que recebeu o processo do Kurupi, já referido pelo assessor jurídico do CIMI como ação estratégica para fins de ajuizar os pedidos de demarcação dos Guarani e Kaiowá:

Já em Naviraí também, né, tinha essa mesma característica, todavia, nos últimos anos, últimos 2 anos com a situação do Kurupi em si o juiz tem se...aproximou de uma certa forma, conseguiu entender um pouco mais a causa, né? Fez visitas à comunidade, fez audiências na comunidade cumprindo a resolução do CNJ. Também falando sobre a litigância, ele menciona sempre as decisões da corte, essa litigância estratégica Internacional obrigando o Estado a fazer isso, a obedecer a isso, a cumprir aqui...a cumprir determinadas situações ele sempre menciona, acredito que essa litigância no caso. Aí surtiu efeito, mesmo que seja de caráter ético, moral na situação do convencimento do juiz. Ele tem dado...tem feito um trabalho mais humano assim nessa situação. Mesmo assim e passado, vencida essa possibilidade de uma resolução ali entre as partes, o juiz ainda não consegue se desprender, se desvencilhar do Código de Processo Civil, né? Ele só enxerga o Código de Processo Civil. Tem a posse, foi tirado da posse? Ordem de reintegração de posse (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Já a Defensora Pública da União (DPU), quanto questionada sobre como percebe a reação do judiciário em Mato Grosso do Sul em relação às demandas dos Guarani e Kaiowá, afirmou que há uma dificuldade muito grande, pois os juízes regionais têm sido refratários às demandas indígenas, diante disso, o Tribunal tem sido o grau de jurisdição em que mais se tem tido decisões positivas:

É, eu...eu acho o judiciário aqui muito ruim. Eu acho que as demandas não são atendidas localmente, não são. Eu, por incrível que pareça, mesmo nós estando vinculados a um tribunal ruim, que é o TRF da 3ª região, eu tenho tido mais sucesso no âmbito do tribunal do que aqui localmente (Osório, Defensora Pública da União).

Nesse sentido, a avaliação da entrevistada demonstra que quanto mais longe estiverem desse contexto particular da região, melhores são as reações e maior é a cautela aplicada às decisões que envolvem questões indígenas. Também sobre isso, quando questionado se há variação das decisões conforme a instância judicial perquirida, o Procurador da República em Dourados afirmou:

A gente até consegue. Agora, quanto mais distante, mais possível a gente obter decisões favoráveis, viu? Porque as decisões elas passam a ser mais baseadas nas provas que você tem, né? E nessa questão que está relacionada a solução num processo de demarcação que ela não pode ser desconsiderada, né? (Almeida, Procurador da República).

Portanto, os relatos apontam que o contexto social possui grande influência nas ações judiciais na Região. Sobre isso, a Defensora Pública da União (DPU) explicou um pouco como lê a dinâmica regional do judiciário em demandas que envolvem os Guarani e Kaiowá a partir do contexto social:

Eu tenho uma certa, como é que eu vou te diz...ceticismo com as pessoas de Mato Grosso do Sul. [...] porque há um pensamento comum aqui, comum de que a questão indígena é insolúvel e de que ninguém quer, na verdade, né, e aí vem todo...e as pessoas não querem trabalhar com isso ou quando se depararam com processos elas não querem nem estudar, assim. Então isso é repetido e no cone sul, onde os Guarani Kaiowá estão, é pior. Os municípios...lá em Campo Grande você vê indígenas circulando, que são os Terena, então você vê os Terena circulando, eles estão mal inseridos, mas estão inseridos na economia local, né, eles trabalham nos mercados, vendem a sua produção, as mulheres têm uma, tem até um lugar que a gente leva os turistas aqui tal, que elas estão ali, então faz parte da paisagem da cidade. No cone sul a gente vê um *apartheid*, né, muito grande (Osório, Defensora Pública da União).

Ainda, a entrevistada relata sua análise quanto ao racismo institucional e estrutural reproduzido por atores do poder judiciário na região:

Você não vê indígenas trabalhando em Dourados em nenhuma loja, você não vê em Amambai, você não vê em Ponta Porã. Então o juiz que mora nesses lugares e que frequenta esses espaços e que se relaciona com quem com os moradores da cidade, que tem, entre aspas, né, seu “nível cultural” semelhante, os médicos, enfim, essas pessoas que eles convivem, com o pequeno empresário, produtor rural, ele vai repetir isso, ele vai repetir, e eu sei por que eu ouço, né? Eu tenho amigos juizes e eu ouço isso o tempo todo, o tempo todo, o tempo todo, e não é assim uma coisa...claro, tem gente que é má, tem gente que é ruralista mesmo, esse é gente que não, é gente que é só filho da classe média virou juiz como eu, como você, ba passou num concurso, virou juiz, não dá para entender (Osório, Defensora Pública da União).

Sobre isso, o assessor jurídico do CIMI também relatou casos em que há uma disparidade de forças na influência que do corpo técnico exercem no judiciário regional, diante das relações estabelecidas no contexto social:

Até alguns servidores ali que até causaram constrangimento para nós mesmo, advogado da comunidade, por ter uma intimidade com o proprietário rural x ou y. Por vezes eu, por muitas vezes, indo lá no cartório de Ponta Porã naquela época, a gente precisava ir porque era tudo físico, tive alguns episódios de que determinado servidor avisava proprietário rural que a gente estava lá, daqui a pouco o proprietário rural já aparecia, servidor que segurava o processo, não colocava nunca concluso para despacho, que tinha que ir lá pra poder pegar o processo e falar com o juiz, porque o processo nunca saía daquilo. Enfim, é um corpo técnico que ele é afetado pela situação contextual, de contexto do conflito de Mato Grosso do Sul. Às vezes os juizes não são, mas aí quem vai instruir o juiz ali sobre uma situação ou outra, quem vai poder dar pra ele um pouco de subsídio além daquilo que está escrito no processo é um corpo técnico, né? Se o corpo técnico já tem uma tendência num sentido, ele vai passar essa tendência pro juiz, então a gente teve muita dificuldade sempre em lidar em primeira instância com o judiciário, né? (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Também, o Procurador da República em Dourados retratou sua percepção sobre o judiciário nas demandas indígenas, afirmando que as ações e decisões ainda estão calcadas em uma lógica assimilacionista institucional e estrutural, que acaba se permeando em toda a sociedade daquela região, inclusive sobre aqueles que constituem o judiciário:

Assim, o judiciário ele faz parte da sociedade ali, não é um ator, né? Então quanto mais próximos da sociedade, mais é mergulhado nesse caldo de opiniões ele acaba vivendo. E assim, a opinião majoritária...a gente tá num estado em que se a gente fala em paradigma assimilacionista, né, esse paradigma assimilacionista ele tem, digamos, elementos que são, digamos assim...como que eu vou colocar assim, como se você tivesse um amplificador, né? Então, esse paradigma assimilacionista ele é amplificado especialmente em determinados cenários, em que, de alguma forma, alguma demanda da sociedade ela é oposta pela demanda dos indígenas, né? [...] Então, de alguma forma aqui no Mato Grosso do Sul é amplificado, então é difícil que os juízes não tenham um conhecimento dessa amplificação e dessa balança que é posta né, ou seja, de que a terra na mão dos indígenas é algo improdutivo e na mão dos produtores rurais ela gera recurso, gera dinheiro, né?! Gera tudo isso que parece que se reflete nas decisões judiciais (Almeida, Procurador da República).

Ainda, o Procurador da República em Dourados mencionou as problemáticas que envolve a demora do judiciário na resolução das ações:

Porque ainda que a gente tem as teses maravilhosas e tal, essas teses, quanto mais maravilhosas, às vezes menos receptivas no judiciário elas são, né? E mais, elas demandam análise, mas elas acabam de alguma forma sofrendo resistência. E aí essa escadinha do judiciário é realmente uma escadinha muito complicado, por isso que de alguma forma você tem que ter mecanismos que acelerem isso, ou seja, que de alguma forma você estabeleça um *periculum in mora* para ambos os lados, né? (Almeida, Procurador da República).

Apesar disso, o assessor jurídico do CIMI relata que o caminho percorrido no Tribunal, na sua atuação, tem sido mais positiva do que em relação às jurisdições regionais de primeiro grau:

Nos tribunais a gente também tem algumas posições, alguns desembargadores que sempre têm as mesmas posições, todavia, são bem menos, né? A grande maioria dos desembargadores a gente consegue ser atendido, consegue conversar, consegue explicar a situação e consegue ter uma posição melhor do desembargador. Mas assim, alguns são já fechados. A gente sabe quando cai nesse desembargador, a decisão vai ser essa. Todavia é o caminho no tribunal, ele já é melhor de se percorrer do que em primeira instância, né? Então é melhor, mais fácil (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Quanto a medidas adotadas pelo judiciário que levem em conta as questões culturais dos Guarani e Kaiowá, como a aceitação de medidas interculturais de acesso à justiça dos indígenas, a Defensora Pública da União (DPU) afirma que não há uma precaução dos Tribunais a nível Federal e Estadual de compor seu quadro de profissionais, desvalorizando a atuação de peritos/peritas antropológicas e o uso de intérpretes/tradutores. Nesse sentido, a Defensora Pública da União (DPU) relatou que o judiciário, principalmente o regional, é refratário a medidas interculturais, deixando de aplicar com obrigatoriedade a Resolução n.º 454/2022 do CNJ:

Mas há um desconhecimento, eu acho assim, tem duas coisas, há um desconhecimento, as pessoas não leem, o juiz não lê as resoluções, já percebi isso, e quando eles leem, eles usam a retórica o tempo todo, usando a retórica para não cumprir o que está lá, com argumentos mais absurdos, assim, possíveis, e às vezes baseados em jurisprudências super antiga que, tipo, anterior a resolução. Então...a questão do tradutor é um troço que é absurdo assim, tá? [...] O que que o juízo entendem, que o fato de você se comunicar em português já te tira o direito ao tradutor, e não é isso, porque o fato de eu falar inglês, então não quer dizer que eu esteja entendendo, não é completamente. Obviamente, eu prefiro falar em português, em português, né, e eles vão preferir falar em Guarani. Eles têm esse direito, mas não, mas não (Osório, Defensora Pública da União).

Por outro lado, o Procurador da República em Dourados afirmou perceber avanços no judiciário sobre a questão indígenas em relação há 10/15 anos atrás. Ao ser questionado sobre a promoção de uma compreensão mais profunda das questões culturais indígenas a partir da atuação do MPF, o Procurador da República afirmou: “É, eu acho que já teve várias iniciativas. É um processo de sensibilização. Eu acho que o judiciário, hoje, ele está mais aberto” (Almeida, Procurador da República).

Assim, o Procurador da República entrevistado afirmou que na sua ótica o judiciário já foi bem mais refratário às questões indígenas e hoje possui maior sensibilidade em alguns aspectos. Mesmo assim, a resistência permanente às teses pró direitos indígenas é citada pelo entrevistado como características de um aspecto assimilacionista das instituições em relação aos indígenas.

Nesse sentido, o entrevistado entende que ao longo do que o judiciário vai sendo educado sobre as questões indígenas, esse judiciário vai rever questões que antes eram tomadas com base na mera convicção a partir das alegações das partes. Caso se mantenham discussões sem essa educação do judiciário sobre as questões



indígenas, sem a superação do que o entrevistado afirma serem estereótipos racistas, a forma como os juízes e juízas encaram as demandas territoriais não vai ser alterada. Ainda, o entrevistado complementou:

Ou seja, me parece que juízes e juízas, eles têm que entender que desse tema eles não entendem, né? Não que não possam entender, mas como eu também acho que eu tenho uma vida mais ou menos eu, eu tenho essa compreensão de que eu tenho onde aprender. Eu posso aprender mais sobre isso quando não tem uma opinião formada sobre determinadas questões, né? Mas me parece que esse tema enquanto ele tiver no âmbito do achismo, ele realmente vai ser muito complicado da gente prosseguir, justamente por conta desse paradigma, porque o achismo ele também é baseado em estereótipos. Estereótipos que foram construídos com base no paradigma assimilacionista racista, né? [...] então, esse processo ele precisa ser desconstruído, e ele só pode ser desconstruído de alguma forma, com conhecimento, com a exposição das pessoas a essas questões. Então, com a realização de seminário organização de eventos, com a produção de material, com a discussão do tema, né? Então, aí conhecendo, você vai amadurecendo e minimamente a discussão ela vai se tornando uma discussão mais qualificada, né? E as decisões judiciais igualmente mais qualificada. Então o processo de inicialização é um processo que ele pode melhorar no futuro. Só que assim, para não ser incoerente, o problema é esse, é o tempo, quem tem fome tem pressa, né? Quem está na beira da estrada, pode achar muito bonito esse meu discurso e tal, papá, mas o cara está debaixo da lona, né? E aí? (Almeida, Procurador da República).

No que diz respeito ao julgamento do Marco Temporal, a Defensora Pública da União (DPU) afirma que existe um estado de coisas ainda em disputa. Sobre o assunto, a entrevistada relatou:

É...não e a situação vai piorar porque, por exemplo, é você tem...a gente teve, né, 'aah, o supremo rechaçou a tese do Marco temporal', né? Rechaçou. Aí você tem uma...tem aquela lei que o Lula vetou e tal, parcialmente, aí eles derrubaram o veto. O que que nós temos hoje no ordenamento jurídico? Uma lei que está vigente, que tem uma ADI lá que está parada, não tem liminar aquela ADI (Osório, Defensora Pública da União).

Ainda, a entrevistada mencionou relato de antropóloga sobre a impossibilidade de produzir o relatório do estudo antropológico de ocupação do procedimento de demarcação com a vigência da Lei n.º 14.701/23, de modo que se estabelece uma insegurança jurídico e de direito sem previsão de resolução:

Então, é claro que ela vai construir, porque ela, né, enfim, conhece a realidade, mas ela vai ter que fazer uma construção de dizer que eles ou estavam ali em 88 ou, entendeu, ou tinham renitente esbulho em 88, porque a lei tá vigente, porque a ADI tá parada e quanto tempo vai ficar parado? A gente não sabe, porque olha quanto tempo o Supremo demorou para julgar o Marco temporal. Então, quer dizer, você está nesse cenário de tudo isso,

então eu não...é difícil você explicar isso, né? Como é que você vai explicar isso para uma comunidade indígena? Já é difícil pra gente do direito entender isso (Osório, Defensora Pública da União).

Já o Procurador da República em Dourados afirmou que a preocupação com questões que envolvem desde o 'Marco Temporal 1', com a decisão do STF e as medidas de indenização colocadas, bem como o que chamou de 'Marco Temporal 2', que trata da Lei n.º 14.701/2023. Conforme relatado pelo entrevistado, sua compreensão é a de que o governo brasileiro postergou uma posição de defesa à aprovação da lei, diante da decisão do STF que determinou o pagamento de indenizações aos proprietários dos territórios cujas terras seriam demarcadas:

Porque ainda que o Marco Temporal ele caia, como esse veto ele foi derrubado de uma forma bem significativa, eu entendo que muito provavelmente o judiciário, até nesse cenário também de ameaça, o próprio judiciário, por parte do Congresso, ele vai sopesar ali várias questões. E a lei do Marco temporal ela é uma lei não apenas Marco Temporal, né, mas uma lei de avanço sobre os territórios indígenas, que equivale a mesma coisa, né? (Almeida, Procurador da República).

Assim, relata os efeitos que prevê na aplicação da legislação, que para além de regulamentar a tese do marco temporal, possibilita brechas para que agricultores continuem explorando as terras, utilizando mão de obra indígena:

Então a gente tem de pensar no Marco Temporal 1, mas tem que pensar no Marco Temporal 2. Esse Marco Temporal 2 é mais complicado, porque não adianta nada você ter a posse do território, se essa posse foi uma posse efêmera, justamente porque esses territórios vão estar em áreas altamente valorizadas pelo agronegócio e que vai ter inclusive um marco legislativo que permita que elas sejam arrendadas, exploradas, em parceria, né? É complicado (Almeida, Procurador da República).

Por sua vez, o assessor jurídico do CIMI analisa o contexto das discussões sobre demarcação a partir do julgamento da tese do Marco Temporal e da Lei 14.701/23, de modo que relatou sua expectativa e a perspectiva que tem sobre as mudanças necessárias nos parâmetros aplicados pelas novas diretrizes traçadas a partir da jurisprudência do STF e da legislação aprovada pelo Congresso Nacional:

Então, o procedimento em si ele já era um procedimento bem moroso, né? Procedimento difícil, com fases com a possibilidades...eu acho que uma das coisas complicadas que talvez uma lei pudesse resolver, é que, como é permitido judicializar qualquer ato do procedimento ele nunca termina. Aí, agora, além de desse procedimento com possibilidade de judicialização, que é o que mais trava, o que trava os procedimentos administrativos tem travado no nos últimos anos é a judicialização, ainda se inclui essa situação

da indenização da terra nua, né? Que ainda não está, numa certa forma, ela não está consolidada pelo STF. [...] Nós defendemos o voto do Zanin nesse caso, que era de depois de homologar e cada proprietário buscar essas vias de se discutir uma indenização, caso a caso, que elas não ficassem vinculadas ao procedimento para encerrar, né? Porque isso é só pra de fato inviabilizar a demarcação. [...] Então o nosso foco é de que a gente consiga, eu acho difícil, mas enfim, a esperança que a gente consiga tirar essa indenização de dentro do procedimento, né? Mas já houve um monte de mudanças, enfim até na forma de como se dá o GT na situação da identificação, já houve várias mudanças ali que são só mesmo...atrapalha pra caramba o desenvolvimento do GT, do procedimento administrativo, né? Mas que o povo vai ter que lidar com isso agora (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Diante da análise das respostas, a percepção dos entrevistados é a de que o judiciário em nível regional é resistente à aplicação dos direitos indígenas nas demandas que discutem a territorialidade Guarani e Kaiowá. Ainda, o entendimento da tramitação das ações de demarcação de território após o julgamento do marco temporal é incerto diante dos novos mecanismos de validação da tese, como é o caso da Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023. Contudo, apesar do cenário negativo, há uma perspectiva positiva de que os operadores do direito hoje tenham mais acesso às disciplinas que tratam dos direitos humanos e direitos indígenas, de modo que a relevância dada a tais resoluções e previsões legais não podem mais ser ignoradas. Nesse sentido, falas como a do Procurador da República entrevistado demonstram que o ensino do direito reflete diretamente na atuação dos atores que vão estar envolvidos nas ações, o que aparece em algumas decisões de juízes mais jovens.

### 2.3.6 Diálogo intercultural e protagonismo indígena

Por fim, a sexta categoria de análise buscou compreender como os Guarani e Kaiowá têm exercido protagonismo nas suas demandas por território. Nesse sentido, foi questionada a existência de diálogo entre as partes envolvidas (indígenas e representantes) sobre as demandas em moldes interculturais, bem como o que se entende por protagonismo indígena. Ainda, a análise esteve voltada a percepção da compreensão sobre a sensibilidade do sistema de justiça em relação às questões culturais e territoriais das comunidades indígenas, bem como se existem iniciativas e estratégias para promover um entendimento mais profundo das questões culturais envolvidas nas demandas. Tal análise foi feita considerando as medidas

interculturais dispostas em algumas normativas internas do sistema de justiça, como as Resoluções n.º 287/2019, n.º 454/2022 e n.º 453/2022 do CNJ.

Como já demonstrado nas categorias de análise anteriores, as comunidades enfrentam dificuldades de comunicação e acesso à justiça devido a barreiras linguísticas e culturais.

Nesse sentido, ao ser questionado sobre medidas que os representantes judiciais poderiam fazer para que o judiciário compreenda melhor a realidade Guarani e Kaiowá, a liderança indígena entrevistada relatou que as lideranças Guarani e Kaiowá têm pedido aos seus representantes judiciais que peçam para os/as juízes/juízas irem até as aldeias ou até a assembleia ouvir as comunidades. Sobre isso, relatou:

É...único que nós, assembleia tanto as comunidades nós já temos pedido, principalmente pro judiciário, pro juiz e também pro Ministério Público é que até hoje nós não conseguimos o juiz, por exemplo, descer mesmo no local onde quando tem um problema como na questão de territorialidade, por exemplo, pra descer no local mesmo ou na assembleia ouvir nós Guarani Kaiowá. Esse é o que nós tava também exigindo pro Ministério Público trazer o juiz, só que até agora não...tem alguns juiz que já participaram um pouco da assembleia, mas não é aquele juiz que...que muitas das vezes...que julga no caso o nosso caso, né. Porque o Ministério Público leva a nossa reivindicação pro juiz no caso, só que o juiz tá lá no gabinete dele, não vê pelo próprios olhos a nossa situação, mas quando ele está, quando ele vem na comunidade ou na Assembleia, ali é diferente do que falar no papel do que...né...o Ministério Público levar pra mesa deles, né, é bem diferente ele ver na prática né. Vendo pelo próprios olhos. Por isso que esse outro aqui nós tamo muita das vezes até hoje nós não conseguimos trazer o juiz, né, porque juiz tá no gabinete dele, tá lá e o que eles recebem lá no papel eles se quiser assinar favorável ao contrário, né, ele tá lá no gabinete dele, né (Guarani e Kaiowá, liderança indígena).

Ainda, como já destacado nas falas da liderança Guarani e Kaiowá ao longo da entrevista, as comunidades buscam o protagonismo indígena desde a busca por apoiadores para levantar projetos de subsistência das comunidades por meio da agricultura, como no interesse de formar jovens da sua própria comunidade para atuarem como representantes legais, exercendo a autonomia e o direito de representação legal próprios.

Sob o aspecto dos representantes judiciais entrevistados, parece haver algum diálogo entre as partes envolvidas sobre as demandas em moldes interculturais, embora possam existir desafios nessa área. Nesse sentido, embora a compreensão das questões culturais e territoriais das comunidades indígenas nem sempre seja adequadamente considerada pelo judiciário.

Como já referido, o Procurador da República mencionou a modificação da relação de atuação do MPF com as comunidades Guarani e Kaiowá, a partir do protagonismo assumido pelos indígenas e organizações que passaram a assumir a representatividade de suas demandas. Nesse sentido, o entrevistado citou uma Ação Civil Pública ajuizada e protagonizada pela comunidade Guarani e Kaiowá do *Tekoha Kurupi*, em Naviraí. Sobre a ação, o Procurador da República afirma:

[...] finalmente algo que há algum tempo eu advogo e deve ser proposto, foi proposto, que é uma ação civil pública de demarcação de terras indígenas proposta pelas comunidades indígena como ação aqui em Kurupi, né? Posso até depois pegar o número dos autos, mas é interessante do ponto de vista simbólico, porque é uma ação da comunidade demandando o território, não uma ação dela provocando o Ministério Público, não é um bilhete pro Ministério Público, é a comunidade entrando na justiça querendo que o território seja demarcado (Almeida, Procurador da República).

Assim, o entrevistado afirmou que o ideal seria que as próprias comunidades ajuizassem essas ações, exercendo o protagonismo que tem difundido a partir de representações próprias, não mais em condição de tutela. Nesse sentido, o entrevistado afirmou que há uma discussão sobre legitimidade que se atribui a essa situação, de modo que o ajuizamento das ações pelos indígenas possibilita que o MPF siga as direções tomadas a partir daí:

Porque ainda que a gente possa dizer que a gente tá defendendo o direito, que não tem o direito maior que o direito à Terra, é complicado, né? Você... dizer assim é difícil, é complicado, né? Então eu me sinto muito mais confortável que você tenha efetivamente esse protagonismo e a gente vai no embalo (Almeida, Procurador da República).

Sobre isso, o assessor jurídico do CIMI afirma que a entidade tem atuado nesse mesmo sentido, ampliando a autonomia das comunidades por meio de seu protagonismo no polo ativo das demandas, não só em termos processuais, mas decisórios:

Então, isso é, assim, de suma importância, algo que não pode abrir mão da autonomia das comunidades de promover essas ações. Então o CIMI sempre fortalece isso, sempre debate com eles essa necessidade e vê sim com muito bons olhos...e eu acredito que não que vê, né? Eu tenho plena convicção de que as comunidades têm que tomar conta do seu processo decisório e esse processo decisório, seja ele interno, ou seja ele através de uma ação judicial, tem que ser feito por eles sim, eles têm que ter total apropriação disso e estar sempre à frente do dos seus processos. Não um agente externo, o CIMI ele é um aliado, ele não vai sofrer as consequências que a comunidade indígena vai sofrer caso algo não saia bom, né? Vai

estar ao lado do mesmo jeito, mas a consequência, as consequências e também as vitórias são do povo indígena (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

No que diz respeito à aplicação de medidas interculturais institucionalizadas pelas normativas do CNJ, a Defensora Pública da União (DPU) entrevistada também relatou utilizar sempre nas demandas dos Guarani e Kaiowá a resolução n.º 454/2022 do CNJ, contudo, relata que a reação dos juízes é a de ignorar ou refutar a normativa:

É um desconhecimento geral dos juízes em relação à resolução. Eu, 100% das vezes eu coloco nas minhas peças, 100% das vezes eu peço as audiências no território, é, eu peço os tradutores, e assim, eu tenho, eu tenho, eu acho que vou escrever um livro assim, eu tenho um rol de de decisões contrárias dos mais absurdos argumentos. É raro você encontrar um juiz que entenda a resolução como como obrigatória. Eles entendem...ou eles entendem como meramente...ou então eles tentam desviar, eles tentam, é, 'ah não esse indígena se comunicar bem', 'olha, a liderança lá é formada, então não precisa fazer audiência no território', ou então 'não tem segurança no território para fazer audiência, lá vai ter que ser aqui vai ser online'. Entende. Então é o tempo todo, porque há um pensamento, eu acho que tem o racismo, claro, mas tem um pensamento do direito justamente por esse desconhecimento sobre povos indígenas, que a gente no direito não entende bem o que que acontece, né, o que são os indígenas e não consegue entender que o fato deles terem acesso ao celular ou escola não retira deles, né, a natureza de indígenas (Osório, Defensora Pública da União).

Já o assessor jurídico do CIMI afirmou que a atuação do CIMI já fazia reivindicação da atuação intercultural por parte do judiciário brasileiro, antes mesmo das resoluções, atuando de forma política para "[...] oferecer essas possibilidades, esse reconhecimento dessas garantias específicas dos povos indígenas." (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Também, sobre isso, o Procurador da República de Dourados refere-se à resolução 230 do CNMP, que tem objetivos semelhantes com a Resolução n.º 454/2022 do CNJ. Nesse sentido, o entrevistado afirmou que há uma perspectiva de educação do judiciário a partir das ferramentas legais e jurídicas que passaram a fundamentar os direitos indígenas para além da previsão constitucional e do Estatuto do Índio, a qual é criticada pelo entrevistado, principalmente quando não é lida com um olhar crítico:

Agora isso também compete ao poder judiciário de municiar o juiz com elementos, né? Porque é importante a gente ter em conta que o único instrumento jurídico que a gente tinha antes da resolução 187, aquela resolução que tratou dos indígenas em situação de encarceramento, era a

lei 6001 em 73. Que é horrível! Então, para mim, o manual da resolução e 187 é muito bom, a resolução 404, a resolução 230. Então, minimamente agora ele tem ali essa publicização também da parte do CNJ, do CNMP, das decisões da corte Interamericana, né? Então minimamente o cara assim, uma pessoa que queira estudar, ele vai ter elementos (Almeida, Procurador da República).

Ainda no que tange a medidas dos representantes para o exercício do protagonismo indígena, o Procurador da República em Dourados citou a iniciativa do MPF em conjunto com a Giz (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), agência de cooperação alemã, por encargo do Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (BMZ, sigla em alemão) da Alemanha, que propõe um mapeamento participativo com os povos e comunidades tradicionais em uma plataforma intitulada 'Plataforma de Territórios Tradicionais' . Conforme o entrevistado, o mapeamento participativo é semelhante à metodologia da cartografia social em que se pretende a construção de um mapeamento participativo do território, para o conhecimento dos territórios e a construção de um banco de dados colaborativo que possibilite a fácil identificação dos territórios indígenas.

Assim, relata que o objetivo é visibilizar os territórios, para impedir que eles sejam literalmente apagados, principalmente quando existem projetos de empreendimentos que ameaçam a ocupação tradicional nos territórios reivindicados. Conforme o entrevistado, a dinâmica da iniciativa é que seja algo de baixo para cima, em que diversos dados foram coletados de ações judiciais

A Defensora Pública da União (DPU) reflete a necessidade de novos parâmetros a serem adotados nas ações judiciais de demarcação dos Guarani e Kaiowá, diante da impossibilidade de se apresentar elementos históricos que indiquem o renitente esbulho por meio de provas materiais e escritas, como é aceito pelo sistema jurídico brasileiro. Por fim, a Defensora Pública da União (DPU) refletiu:

E quando você fala de povos que estão até hoje sem documentos, né, que sofrem com o sub registro, como é que você vai provar o renitente esbulho? Como é que você vai provar essa violência? São povos ágrafos, né, os Guarani Kaiowá até também o século 20 eram ágrafos, eles não são povos que têm a escrita como uma realidade, eles não têm registros históricos e além disso, né a gente vai ter uma história de tradição oral que o direito tem dificuldade de aceitar, a gente sabe disso, como é que vai fazer? Como é que vai fazer essa prova? (Osório, Defensora Pública da União).

Ainda, o Procurador da República de Dourados relata as dificuldades enfrentadas nas demandas de demarcação e a demora dos processos que, em muitos casos, ficam sem condições de produção probatória. Nesse sentido, o entrevistado afirmou:

Então, por exemplo, você não tem como desconectar a demora do processo de demarcação de efeitos intergeracionais em várias questões. Então, a demarcação, ela está atrelada a provas documentais. E a demora no processo de demarcação, faz com que essas provas documentárias se tornem cada vez mais difíceis de serem obtidas. E as mesmas provas orais, que o próprio direito acaba limitando, se tornem impossíveis daqui a, sei lá, 30/40 anos. As pessoas vão estar mortas, como que você vai ouvi-las? Então, parece que é um complô para falar: 'não isso aí é uma questão que um dia vai se resolver'. Bom, não vai resolver, porque simplesmente vai ser uma nova geração que não vai mais demandar isso e que aí vai tá tudo certo, só pra poder ficar na nossa Terra tranquilo, bonitinho, certinho (Almeida, Procurador da República).

A partir de um raciocínio estratégico, o Procurador da República demonstra sua compreensão sobre a necessidade de defesa da posse indígena como instituto de direito real que deve ser discutido no processo, bem como estratégias de pré-constituição de provas para tais processos:

[...] a raiz de todas as ações possessórias é a gente provar que a posse indígena ou a posse tradicional, ela é equivalente à posse. Só que, os juízes falam que se é posse indígena é uma posse menor. Então, enquanto esse debate estiver sendo posto, eu acho que a questão não vai andar, por isso que essa ação civil pública, apesar de ser uma ação civil pública, eu ainda acho que ela é uma reação que eu entendo que tem que ser posta, que ação que tem que ser posta é o seguinte, é você produzir uma ação parecida com que os Mapuches fazem, acho que no Chile, e a comunidade indígena ela leva provas pré-constituídas da tradicionalidade da ocupação que podem ser feitas e até têm que ser feitas agora, justamente para evitar que essas lideranças, que essas pessoas antigas morram e essas provas morram junto (Almeida, Procurador da República).

Também nesse aspecto a Defensora Pública da União (DPU) reiterou a importância da atuação em conjunto com profissional da antropologia, para que atores do direito consigam estabelecer uma relação que se afaste das dinâmicas de tutela:

Eu acho que sem a assessoria da antropologia, eu não conseguiria ou...ou faria e faria com um olhar diferente assim, mais do direito, que é um olhar que não, não vai atendê-los. Eu acho que muitas coisas, muitas coisas, por exemplo, mediação de conflitos, eles me demandam também muito para mediação, eu preciso dela, entende? Então muitas, muitas questões, brigas internas, eleição de cacique...é...essas questões de violência contra a mulher. Ela que acaba entrando em campo para mediar. A gente consegue



resolver com a presença no território, em conversas e aí ela aciona uma rede. Claro que ela não vai, não faz sozinha, né. Tem uma rede, tem antropólogo do MPF, tem antropóloga da DPE, tem sempre tem nos territórios pesquisadores, né, Mestrandos, doutorandos da antropologia. Então se acaba estabelecendo ali uma rede para tentar ajudar ou traduzir, né, porque a gente tem muita dificuldade de não ter tradução, porque não é só a mera tradução gramatical, é entender, extrair o que efetivamente eles querem (Osório, Defensora Pública da União).

Portanto, a existência de uma antropóloga em conjunto com a atuação jurídica permite que os contextos sejam lidos de forma mais adequada tanto para a resolução de conflitos internos, como para possibilitar uma comunicação mais precisa, visto que o trabalho com os Guarani e Kaiowá exige que se conheça as comunidades profundamente.

Ao fim da entrevista, a Defensora Pública da União (DPU) é questionada se entende que o protagonismo indígena nas ações dos Guarani e Kaiowá seria positivo e como a DPU poderia colocar esse protagonismo em evidência, e respondeu que:

Eu acho, eu acho muito, extremamente positivo e eu acho que a DPU tem essa obrigação de possibilitar a eles que façam suas escolhas, né? [...] Eu acho que tem uma falha na nossa formação jurídica em relação a isso, e não só...e aí eu falo até na DPU, você que trabalha com, enfim, com trabalhadores, né, você sabe disso, a gente o tempo todo, a gente é ensinado a dizer que sabe mais do que aquela pessoa do que aquele...né? E aí é difícil pra caramba, assim, mas eu acho que é extremamente necessário (Osório, Defensora Pública da União).

Ainda, a entrevistada relatou a percepção sobre como a luta dos Guarani e Kaiowá tem se adequado também para protagonizar sua própria demanda na arena jurídica:

[...] eu tenho umas teorias assim eu acho que à medida que eles estão tendo acesso, mais hoje, né, a alguns jovens aos estudos, eles têm, engraçado, as comunidades têm pedido que seus jovens façam direito [...] Para mim é muito nítido isso, eu tenho, eu tenho visto a procura dos jovens dos Guarani Kaiowá pro direito, e acho super importante e acho que é isso mesmo, né, porque é diferente, um olhar deles vai ser diferente, eles vão conseguir dialogar melhor com os unidades (Osório, Defensora Pública da União).

Por sua vez, quando o Procurador da República em Dourados foi questionado sobre se entendia como positivo privilegiar o protagonismo indígena nas ações judiciais que discutem territorialidade dos Guarani e Kaiowá, afirmou ser favorável ao protagonismo e autonomia indígena, em especial no que diz respeito a sua

representação judicial. Ademais, o entrevistado criticou instituições e organizações aliadas às questões indígenas que possuem uma leitura de vitimização dos indígenas, de modo que continuam aplicando lógicas tutelares, impossibilitando o exercício de suas autonomia e efetivo protagonismo. Sobre isso o entrevistado ainda afirmou:

Os indígenas são objetos de estudo, não são sujeitos de direito. Então, para muita gente, os indígenas são objetos de estudo pronto. Então como objeto de estudo, vai passar a ser sujeito? Como que o objeto de estudo vai passar a ter perninha e vai passar a circular, andar para cima e para baixo e a ter vida própria, né? Então, a questão da autonomia é uma questão que a gente também tem que debater, apoiadores dos povos indígenas, o quanto isso incomoda muita gente, né? Porque uma coisa são as pessoas que 'ah eu falo pelos indígenas!' Mas será? Será que eles querem que você fale? Porque é uma coisa você falar em defesa DE. Outra coisa, você falar POR um determinado grupo, né? Essa questão, por exemplo, que até eu acho que as pessoas confundem um pouco isso, essa questão do lugar de fala e tal, né? (Almeida, Procurador da República).

Assim, o Procurador da República em Dourados deixa nítido que o protagonismo dos indígenas está ligado ao aspecto de autonomia nos processos. Nesse sentido, o entrevistado afirma a importância das políticas de cotas para que indígenas passem a integrar instituições judiciais, a fim de que sua lógica também tenha espaço e representatividade dentro dessas instituições. Sobre isso, afirmou:

É. O que me parece que os órgãos hoje têm que fazer, nesse aspecto, as cotas, elas têm um papel interessante, né? Por exemplo, essa política de cotas de juízes indígenas, né? É algo interessante, promotores indígenas, e isso é algo, é um processo para daqui a 10 anos, pra você ter cada vez mais pessoas que vão levar uma visão indígena para dentro das instituições, né? Quer dizer, ou seja, indigenizar as instituições, né? Não tem aquele negócio de aquilombar o Congresso, né? Então, é exatamente a mesma coisa. Você tem cada vez mais as pessoas nas instituições. Vão fazer com que as instituições também tenham outras visões, né? E aí o protagonismo é algo que vai surgir. [...] É tipo um cavaleiro de Troia que você coloca, né? [...] Então, o protagonismo é isso, que a gente tem de alguma forma permitir que ele aconteça (Almeida, Procurador da República).

Também, ao ser questionado sobre o protagonismo dos Guarani e Kaiowá nas ações, se privilegia esse protagonismo e como faz isso, o assessor jurídico do CIMI afirmou que a linha de atuação da entidade é justamente no sentido de defender a autonomia e protagonismo das comunidades indígenas. Nesse sentido, afirmou que a entidade não busca promover sua atuação, mas sim o protagonismo das comunidades:

Sim, sim. O CIMI sempre defendeu autonomia dos povos, né? Protagonismo e autonomia. Então o CIMI, diferente de muitas outras entidades que por volta e meia surgem para trabalhar com o povo indígenas, o CIMI ele não é quem aparece, não é quem é divulgado assim, vamos dizer, né? Pegando essa parte já mais a externalização, o CIMI nunca externaliza que o CIMI fez isso, o CIMI fez aquilo, sempre a comunidade, sempre o povo né? Algumas entidades chegam e fazem a sua propaganda. Enfim, o CIMI não se preocupa com isso, porque ele tem no plano pastoral essa determinação de estar ao lado dos povos e fortalecer a sua organização social, fortalecer o seu protagonismo e a sua autodeterminação. Então, quando a gente fala assim que entra com uma ação judicial ou que defende uma demanda, a gente fala aqui nesse momento, né? Mas a externalização disso é de que a comunidade fez, que a comunidade acionou, de que a comunidade reivindicou, de que a comunidade recorreu, é a comunidade, é o povo, né? Ou a comunidade ou o conselho (Santos, Advogado Popular e Assessor Jurídico do CIMI).

Conforme a análise das respostas tanto da liderança indígena, como dos representantes judiciais, o protagonismo e a autonomia indígenas têm sido considerados essenciais para promover as suas demandas, contudo, exige que os atores do direito mobilizem as estruturas para acolher medidas que de fato garantam o acesso à justiça das comunidades. A garantia das provas, a legitimidade das suas reivindicações e mecanismos que procurem integrar aspectos da cultura indígena às demandas por demarcação são essenciais e devem ser levadas em conta pelo judiciário.

### **3 LITIGÂNCIA ESTRATÉGICA EM DIREITOS HUMANOS E O DIREITO À DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS**

Litígio estratégico, litígio de impacto ou, ainda, litígio paradigmático, são nomenclaturas que identificam um método de litígio jurídico utilizado com o objetivo de proporcionar resultados de impacto significativo em questões de interesse público, que tenham como fim mudanças estruturais em relação a determinada demanda (Cardoso, 2012).

Como método de litígio ou discurso-prática, a litigância estratégica em direitos humanos denota características que exigem metodologias e condições próprias para sua promoção e execução, visto que seu objetivo principal é causar impactos que transcendam os interesses individuais das partes de um determinado caso, com o fim gerar mudanças estruturais em relação à determinada demanda que envolva direito de grupos vulnerabilizados. Tal objetivo irá exigir mais do que apenas uma decisão judicial favorável, pois envolve processos políticos e sociais que mobilizam recursos extrajurídicos e extrajudiciais para sua efetiva concretização.

Assim, a fim de identificar se tal método possui potencial transformador em relação a direitos territoriais dos povos indígenas, é necessário desdobrar-se sobre os aspectos fundamentais do uso do litígio estratégico, sua relação com demandas de reivindicação territorial indígenas e as perspectivas que envolvem o desenvolvimento de tal discurso-prática em um aspecto crítico, com objetivo de gerar justiça social.

#### **3.1 ‘O que é litígio estratégico?’: perspectivas a partir dos direitos humanos e do direito de interesse público**

A possibilidade de demandar os sistemas de justiça a partir de litígios promovidos mediante dinâmicas estratégicas exige que se pretenda alcançar mais do que uma decisão favorável. Requer a mobilização de um conjunto de aparatos que são capazes de gerar impactos social e político em relação a determinada matéria de direito que esteja sob discussão. Isso será detalhado ao longo do presente trabalho, na medida em que investigar o litígio estratégico também implica “estudar o sistema de justiça, as instâncias majoritárias, a sociedade civil organizada

e, sobretudo, um ponto capaz de traduzir os direitos fundamentais em realidade: as políticas públicas” (Nóbrega; França, 2022, p. 2).

Para introduzir a análise do litígio estratégico em direitos humanos, em um primeiro momento, o trabalho irá se desdobrar na compreensão da ideia de litígio estratégico a partir da definição histórica desse método por meio do direito de interesse público. Em seguida, será apresentada uma revisão bibliográfica dos autores que têm apresentado a estrutura e o modo de promoção da sua prática em um contexto global de promoção de direitos humanos.

Revisitando os estudos que remontam às origens das dinâmicas do litígio estratégico, existem diversas vertentes que buscam compreender os princípios inspiradores do modelo que abrange esse discurso-prática. Contreras, Martínez e Covelli (2011), por exemplo, afirmam que a sua semente está na década de 30, com o apogeu do realismo jurídico nos Estados Unidos e com a introdução da ideia de ‘clínicas de litígio’, sustentada por Jerome Frank no seu artigo intitulado ‘*Why Not a Clinical Lawyer-School?*’. Frank defendia uma reestruturação no ensino jurídico para a transformação do direito em um produto humano, ao passo que denunciava a atuação do sistema jurídico e a compreensão do direito como uma ordem meramente racional, sistematizada e separada da política, da moral e de qualquer outro elemento que não tivesse sua origem no direito positivado.

Por outro lado, há correntes que insinuam uma origem mais longínqua, em que as raízes do que inspirou o desenvolvimento de modelos de litígios estratégicos estão na Inglaterra do século XVIII, em casos que vislumbraram liberdades civis e que na época foram vistos como grandes vitórias morais e políticas, como a limitação dos poderes de prisão, busca e apreensão da Coroa, ou a luta pela abolição de escravos (Legal Services Commissions (LSC), 2013). Ainda, a bibliografia revisada aponta que o uso de litígio estratégico no século XVIII também está vinculado à chamada ‘*Society for the Suppression of Vice*’,<sup>44</sup> que tinha por objetivo a promoção da moralidade pública, ao criminalizar e obter condenações da prática de ‘vícios’, identificados como embriaguez, prostituição, profanação, adivinhação, calúnia criminosa e publicação e venda de livros obscenos (LSC, 2013).

---

<sup>44</sup> A estratégia da *Vice Society* era, primeiro, publicar um resumo das leis contra o vício, que incluía embriaguez, prostituição, profanação, adivinhação, calúnia criminosa e livros obscenos e, em seguida, inspecionar as áreas em busca de violações da lei, alertando os possíveis infratores sobre suas intenções de processar, anunciando seu histórico de sucesso ao fazê-lo. Como último recurso, realizava-se a denúncia que, na maioria das vezes obtinha efeito devastador, pois as penalidades impostas seriam severas (LCS, 2013).

Outro exemplo histórico do uso de métodos que teriam relação com o litígio estratégico ocorreu no Brasil, em 1870, quando Luiz Gama, ex-escravizado que teve acesso à educação jurídica informal ajudou a libertar mais de 500 escravos, apresentando diversos casos nos tribunais brasileiros da época (Open Society Justice Initiative, 2018).

Portanto, em um breve apanhado das referências históricas que ajudam a identificar um esboço do que viria a se chamar de litígio estratégico, é possível compreender que tal método de litígio pode estar vinculado a interesses diversos, em perspectivas que não estarão necessariamente ligadas à busca da promoção de justiça social e à garantia de direitos humanos.

Entretanto, o conteúdo revisado aponta que, de modo geral, autoras e autores que se debruçaram sobre os estudos do litígio estratégico em direitos humanos possuem como marco comum de sua sistematização a análise da vinculação das práticas nas clínicas de litígio com demandas de direito de interesse público, em que os movimentos sociais por direitos civis e políticos da década de sessenta nos Estados Unidos são representativos (Rekosh; Buchko; Terzieva, 2001). É a partir de tais movimentos que surgem os primeiros casos pelos quais hoje se conceitua a litigância estratégica como meio de ação para transformação em matéria de direitos humanos.

O conceito do termo 'direito de interesse público' foi cunhado no início do século XX por Louis Brandeis que, também influenciado pelo realismo jurídico, incorporou a defesa do interesse público geral na sua atividade jurídica enquanto advogado (anos mais tarde passou a integrar a Suprema Corte dos Estados Unidos), na medida em que criticava a negligência da advocacia norte-americana em litigar a favor da proteção e do interesse da população (Rekosh, 2005). Contudo, como mencionado, foi apenas na década de sessenta que tal conceito passou a ser adotado, nos termos introduzidos por Brandeis, momento em que diversas universidades dos Estados Unidos passaram a definir-se como centros de advocacia de interesse público, em demandas que representavam pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica, sejam elas de interesse individual ou coletivo (Rekosh, 2005). Assim, a criação de clínicas de litígio em interesse público nos Estados Unidos passou a orientar a dinâmica de atuação sobre demandas em direitos fundamentais no país:

A partir desse momento considera-se que as clínicas de litígio devem buscar mudanças sociais vinculando o processo de formação jurídica com o interesse público, procurando potencializar a sensibilidade social de estudantes e profissionais, ao mesmo tempo em que fortalecem sua adesão aos valores de determinada deontologia profissional. Nesse sentido, as clínicas de direitos humanos e interesse público são um espaço de prática do litígio de interesse público e de reflexão jurídica, em que são trabalhados casos reais de violações de direitos humanos para que, por meio deles, se gere, entre estudantes e profissionais do direito, um maior grau de consciência social, bem como interação com situações que estão ocorrendo na realidade e não apenas hipotéticas (Contreras; Martínez; Covelli, 2011, p. 10, tradução nossa).<sup>45</sup>

Nesse sentido, cabe estabelecer que o direito de interesse público possui uma relação histórica com a efetivação do acesso à justiça a grupos e pessoas que estão sob condição de vulnerabilidade política e econômica. Isso porque o conceito de 'direito de interesse público' não determina um corpo de leis e normativas que tem como característica o interesse geral, mas sim, se refere a quem será o beneficiário de uma atuação jurídica. A origem do termo está diretamente ligada a uma ideia de 'compensação' da influência e do poder exercido pelos interesses econômicos nos sistemas de justiça, de modo que a atuação dos operadores jurídicos vinculados à sua prática terá como principal objetivo proporcionar acesso à justiça àqueles que pertencem a grupos socialmente vulneráveis (Cardoso, 2012).

Portanto, a expressão 'direito de interesse público' vai estar mais vinculada a quem a(o) advogada(o) de interesse público está representando do que os assuntos que serão discutidos em determinado litígio (Rekosh, 2005). Nesse sentido, as organizações de direitos de interesse público possuem o objetivo comum de fazer uso da lei como instrumento de promoção e avanço da garantia de direitos fundamentais à população vulnerável e promoção da justiça social (European Roma Rights Center (ERRC); International Centre for the Legal Protection of Human Rights (Interights); Migration Policy Group (MPG), 2004).

Como caso paradigma histórico que estampa a articulação do movimento social para efetivar reformas dos direitos civis e políticos ligados às demandas de

---

<sup>45</sup> No original: "Desde ese momento se considera que las clínicas del litigio deben buscar cambios sociales vinculando el proceso de formación del jurista con el interés público, intentando potenciar la sensibilidad social de estudiantes y profesionistas, al tiempo que se fortalece su adhesión a los valores de cierta deontología profesional. En este sentido, las clínicas de derechos humanos e interés público son un espacio de práctica de litigio de interés público y reflexión jurídica, en el que se trabaja sobre casos reales de violaciones de derechos humanos para que a través de ellas se genere, entre estudiantes y profesionales del derecho, un mayor grado de conciencia social así como la interacción con situaciones que se están llevando a cabo en la realidad y no sólo de manera hipotética."

interesse público, destaca-se o caso *Brown v. Board of Education of Topeka*<sup>46</sup>, julgado pela Suprema Corte dos Estados Unidos em 1954, que enfrentou as políticas segregacionistas de Estados norte-americanos, que proibiam o acesso das pessoas negras às instituições de educação reservadas para pessoas brancas, limitando-as às poucas instituições de educação que aceitavam pessoas negras. Tal caso parte da atuação da *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP), instituição que teve um papel importante nas cortes norte americanas no que diz respeito às reivindicações de direitos civis antidiscriminatórios ao longo do século XX (LSC, 2013; Souza, 2017).

O caso *Brown v. Board of Education of Topeka* teve um papel relevante para luta por direitos da população afro-americana, tendo sido considerado uma revolução na lei constitucional frente ao processo político do país, visto que em uma decisão unânime a Suprema Corte decidiu que a segregação nas escolas era inconstitucional, pois caracterizava violação à cláusula de igual proteção da Constituição norte americana (González, 2002). A partir de tal decisão, *Brown v. Board of Education* se tornou conhecida como sendo uma das primeiras campanhas de litígio de interesse público nos Estado Unidos, ainda que se tenham fortes críticas à implementação da decisão prolatada pela Suprema Corte.<sup>47</sup>

Diante da breve análise do caso suscitado, é possível identificar as características do litígio de interesse público ao garantir o acesso a meios de demandas jurídicas por grupo vulnerabilizado que sofre com estigmas sociais. Nessas circunstâncias, o caso também estampa o paradigma histórico de um

---

<sup>46</sup> As circunstâncias que originaram o litígio decorrem da demanda de Linda Brown, uma menina afro-americana de sete anos de idade a quem foi negado o direito de estudar em uma escola próxima à sua residência, em virtude das leis segregacionistas que estavam vigentes na cidade de Topeka, no estado de Kansas, nos Estados Unidos. O acesso que Linda tinha à escola para crianças negras era limitado pela distância, motivo pelo qual seu pai reivindicou a demanda à NAACP que, em conjunto com outras treze famílias, protagonizaram uma ação coletiva em favor do direito de vinte crianças negras de frequentarem escolas reservadas a pessoas brancas, em face da secretaria de educação local, no ano de 1951 (Souza, 2017). Diante disso, como estratégia de atuação, a NAACP orientou seus esforços ao objetivo de enfrentar a segregação na educação, como chave para a dessegregação geral da população negra. Assim, a demanda se estabeleceu a partir das questões raciais de inferiorização suscitadas na demanda, a partir da tese de que a segregação racial nas escolas tinha como efeito a inferiorização das crianças negras, impedindo seu desenvolvimento e às sujeitando à discriminação (Rekosh; Buchko; Terzieva, 2001).

<sup>47</sup> No que tange à implementação de tal decisão, cabe destacar que houve dificuldade frente à resistência de vários estados em realizar a integração nas escolas por diversos anos, tendo havido uma segunda decisão em 1969 (*Brown II*) que reforçou a decisão e a aplicação das medidas de implementação por todos os tribunais do país. Tal situação não será aprofundada neste tópico. Adiante, serão desenvolvidos os aspectos de sucesso e insucesso, bem como efetiva implementação de decisões em litigância estratégica.



método processual que caracteriza, a partir da demanda por direito de interesse público, o litígio estratégico, na medida em que promoveu mudanças para além de remediar uma violação particular, visto que a decisão deu nova interpretação constitucional à política ‘*separate but equal*’<sup>48</sup> nas escolas, políticas que durante anos justificou a segregação racial nos Estados Unidos. Diante disso, o caso apresentado é capaz de demonstrar a vinculação que uma demanda de interesse público possui com o litígio estratégico, na medida que pretende transpor entendimentos que legitimam violação de direitos ou políticas que mantêm direitos inacessíveis a determinado grupo de pessoas. Ainda, o conceito de direito de interesse público oferece uma roupagem específica ao litígio estratégico, que se aproxima das questões que envolvem direitos humanos.

Nos países da América Latina, o litígio em direito de interesse público teve outras raízes, perseguindo objetivos diversos daqueles propostos até então pelas demandas que eram protagonizadas junto às cortes e tribunais nos Estados Unidos e na Europa, cuja promoção possuía relação com a reivindicação de direitos civis. Assim, nos países da América Latina as demandas estavam voltadas à proposta de consolidar o regime democrático ou acelerar o processo de transição política (Cardoso, 2012). Conforme denota Cardoso (2012, p. 48-49),

Essa construção do sentido de público e da ação de atores privados no espaço público levou a outra configuração teórica do movimento de ‘direito de interesse público’, que se aproxima de noções caras à teoria política como ‘esfera pública’, ‘sociedade civil’ e participação. A batalha dos atores envolvidos com o ‘direito de interesse público’ nesses países é pela ampliação da ‘esfera pública’. Esse tipo de preocupação de cunho teórico democrático através do ‘direito de interesse público’ não aconteceu nos EUA. Além disso, nos EUA o enfoque do ‘direito de interesse público’ se deu sobretudo quanto aos direitos civis, enquanto nas outras regiões o objetivo tem sido avançar também os direitos econômicos, sociais e culturais.

Nesse sentido, há um misto de fatores institucionais, históricos, da cultura jurídica e do modo de organização dos serviços jurídicos da América Latina a serem

---

<sup>48</sup> Conforme explica Nóbrega e França (2022, p. 5), “Brown era um caso de interesse público cujo pleito central se voltava à cessação da segregação étnica nas escolas públicas dos Estados Unidos, em larga medida autorizada pela doutrina do “separados, porém iguais” (*separate but equal*), sustentada pela Suprema Corte do país em 1896 no caso “*Plessy v. Ferguson*” (Jobim, 2017, p. 563). A referida doutrina sustentava que o simples fato de segregar – ou seja, de não permitir que os negros frequentassem os mesmos locais que os brancos – não feriria o direito à igualdade, desde que todos possuíssem acesso a serviços públicos da mesma qualidade. Na prática, existiam consideráveis diferenças entre os serviços oferecidos aos brancos e aos negros, sobretudo nos estados do sul do país.”

explorados para compreender o desenvolvimento do direito de interesse público e do litígio estratégico em direitos humanos na região.

Em um primeiro momento, a existência de regimes autoritários em diversos países da América Latina ao longo das décadas de 1960 e 1970, tardou o desenvolvimento teórico do conceito de direito de interesse público nos termos já propostos pelos Estados Unidos, na medida em que tais regimes exerciam políticas de repressão que limitavam os espaços de desenvolvimento de centros de reivindicação de direitos fundamentais, bem como limitavam perspectivas do uso do direito e da lei como mecanismos fundamentais para mudança social (Cardoso, 2012). Nesse contexto, Falcão (1986) relata o papel desempenhado por advogados e profissionais que atuavam isoladamente ou em organizações nacionais e internacionais, na tentativa de impedir torturas, desaparecimentos, garantir a liberdade pública e defender direitos humanos individuais e coletivos, sob a proteção da igreja católica, faculdades de direito e instituições da sociedade civil que sobreviveram aos golpes e que promoveram materiais de denúncia às violações de direitos humanos para ONGs internacionais.

Esses atores dos chamados *servicios legales* (prática jurídica de advogados populares/ativistas, escritórios, entidades de assistência jurídica e ONGs) que atuaram pela redemocratização iniciada em 1980, enfrentaram dilemas que podem diagnosticar a delonga na incorporação da cultura de direito de interesse público na região (Cardoso, 2012), na medida em que exigir a aplicação da lei estatal significava também agravar as violações de direitos humanos.<sup>49</sup> Nesse cenário, “[S]urge uma situação contraditória e paradoxal. A defesa de direitos torna-se uma defesa contra a Lei. E não uma defesa pela e a favor da Lei. O jurídico é contra o legal” (Falcão, 1986, p. 14, tradução nossa).<sup>50</sup> Assim, tais atores focalizaram sua atuação em favor da democratização, na indução de mudanças sócio-políticas maiores, afastando-se de casos de violação substancial das normas de direitos humanos.

Ainda, as atividades desenvolvidas pelos atores dos *servicios legales*/advocacia popular se diferenciam do cenário de defesa do direito de

---

<sup>49</sup> Segundo Falcão (1986), tais atores enfrentavam questões que levavam em conta o desígnio da legislação estatal, visto que grande parte das violações perpetradas contra civis se deu com base na lei, como é o caso do Brasil.

<sup>50</sup> No original: “Se produce una situación contradictoria y paradójica. La defensa de los derechos se transforma en la defensa contra la Ley. Y no en la defensa a través y a favor de la ley. Lo jurídico es contra lo legal.”

interesse público nos Estados Unidos e da Europa Ocidental, porque não estavam centradas somente na atividade judicial/jurídica. Em virtude do caráter conservador do judiciário latino-americano, o que por muitas vezes dificultava o trabalho de reconhecimento de direitos, advogadas(os) e organizações também atuaram por meio de atividades extrajurídicas de negociação e liderança política, bem como na facilitação e promoção da organização de movimento sociais/populares (Falcão, 1986 *apud* Cardoso, 2012).

Frente às dinâmicas de atuação, nota-se que o movimento jurídico latino-americano está intimamente ligado à disputa pela expansão da esfera pública como elemento do desenvolvimento democrático, principalmente levando em conta as tendências dominantes da região. Portanto, sua lógica está vinculada à ideia de que o direito deve ser produto do discurso da esfera pública, não servindo apenas como instrumento de controle do Estado, “é um fórum para resolver conflitos e elaborar noções conflitantes sobre o que é de interesse público” (Rekosh, 2005, p. 12, tradução nossa).<sup>51</sup>

Diante de tais circunstâncias, o direito de interesse público nos seus moldes tradicionais somente teve terreno para se estabelecer de fato na América Latina a partir de mudanças em fatores institucionais, com a efetiva existência de previsão legal e constitucional dos direitos humanos. Contudo, como afirma Cardoso (2012, p. 51-52):

[...] a mera positivação de direitos não altera necessariamente o judiciário conservador que os aplica, o que torna também o judiciário alvo da ação daqueles que trabalham com o ‘direito do interesse público’. O embate aqui se dá no campo da cultura jurídica.

Foi a partir da década de 1990, com o avanço da democratização dos países latinos, que os centros de direito de interesse público passaram a proliferar na região, com a efetivação da prática de clínicas de litígio na América Latina. Esse movimento de aparição e fortalecimento das clínicas de direitos humanos e de direito de interesse público nos países latinos teve influência direta das clínicas de litígio em interesse público originadas nos Estados Unidos, que já havia provocado uma primeira tentativa de adoção do movimento nas faculdades da região na

---

<sup>51</sup> No original: “[...] it is a forum for resolving conflicts and “working out competing notions of what is in the public interest.”

década de 1960.<sup>52</sup> Tal influência das clínicas norte-americanas se manteve nas décadas de 1990 por diversos motivos, entre os quais se destaca:

1) são o antecedente imediato, 2) na década de 60 a Fundação Ford apoiou esta iniciativa com recursos financeiros, que em sua primeira fase (1960-1990) teve um fracasso retumbante; 3) a maioria dos professores clínicos da América Latina foi formada em universidades norte-americanas, e 4) no período 1990-2010 houve alianças interessantes para o contencioso interno, através da figura do *amicus curiae* perante os tribunais constitucionais e perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, que têm permitido fortalecer o acesso e os resultados exitosos do trabalho das clínicas latino-americanas. (Coral-Díaz; Londoño-Toro; Muñoz-Ávila, 2010, p. 57, grifo do autor).

Assim, em que pesem fatores históricos, políticos e institucionais, que influenciaram diretamente a cultura jurídica latino-americana, os modelos de clínica de litígio norte-americanas espelharam a atuação das novas clínicas que surgiam nas faculdades e por meio da atuação de ONGs.

Especificamente no contexto brasileiro, a partir da década de 90, diversos movimentos sociais que promoviam demandas jurídicas pela advocacia popular passaram por um processo de 'onguização', em que se alterou a forma de organização, de financiamento, das estratégias empregadas, da prioridade em pauta e das relações estabelecidas com os movimentos de base (Cardoso, 2019). Conforme Cardoso (2019, p. 549), "[A]lgumas se voltaram à prestação de serviços ao poder público, dependendo de recursos lançados em editais, outras a fundações internacionais, com sua lógica de financiamento por projeto." Assim, passam a depender de recursos de financiamentos e regulação da sua atuação conforme temáticas, adaptando-se ao perfil do financiador.

Apenas a partir dos anos 2000 que as clínicas latino-americanas e organizações já estruturadas vão assumir um conceito mais evidente de litígio estratégico, em que se passa a fazer uso de métodos/ferramentas de *advocacy*, como incidência nas políticas públicas, o uso de diversas ferramentas de participação e o *lobby* legislativo, tornaram-se instrumentos novos e de grande utilidade nas demandas (Coral-Díaz; Londoño-Toro; Muñoz-Ávila, 2010).

---

<sup>52</sup> Segundo Coral-Díaz, Londoño-Toro e Muñoz-Ávila (2010), a primeira fase do movimento das clínicas de litígio na América Latina ocorreu no período de 1960-1990, a partir da atuação da Fundação Ford, que tentou replicar os programas das faculdades norte-americanas na região, contudo, sua inserção na educação jurídica latino-americana não logrou êxito, até 1990.

Ainda, Coral-Díaz, Londoño-Toro e Muñoz-Ávila (2010) apontam como característica do segundo período do movimento de clínicas de litígio na América Latina a agenda de prioridade na atuação em litígio estratégico, em que questões de direitos humanos e interesse público foram o eixo de trabalho, destacando as demandas voltadas ao meio ambiente, a luta contra a pobreza, os direitos dos povos indígenas, os direitos dos migrantes, os direitos das pessoas com deficiência, os direitos coletivos e a defesa de grupos com proteção constitucional especial. Também, são iniciados estudos sobre o direito alternativo na América Latina, que envolveram o desenvolvimento de teorias que levam em conta o pluralismo jurídico, direito achado na rua, enfim, novos direitos gestados pelas próprias comunidades que haviam sido ignorados pelo sistema jurídico. Assim,

[H]á uma apropriação da linguagem do direito (estatal) pelos atores sociais, vide a positivação de diversos direitos frutos de sua reivindicação. Essas mudanças favorecem o desenvolvimento do 'direito de interesse público', mas o uso do judiciário como ferramenta de transformação social demanda um novo perfil de *servicios legales*. (Cardoso, 2012, p. 53, grifo do autor).

Assim, um fator relevante para compreender as dinâmicas da atuação está na identificação de que as principais impulsionadoras do movimento de litígio estratégico na região latino-americana são as ONGs e as clínicas jurídicas vinculadas às universidades e centros de advocacia *pro bono* (no Brasil mais comum na atuação da advocacia popular). Em particular, as ONGs desenvolveram uma estrutura mais profissionalizada e internacionalizada, na medida em que passaram a receber financiamento e apoio internacional (como exemplo cita-se a Fundação Ford), de modo que começaram a atuar perante o sistema internacional de proteção de direitos humanos, em que se destacam demandas junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e Corte Interamericana de Direitos Humanos, que tiveram papel relevante ao longo do período da redemocratização, frente a violações perpetradas por regimes autoritários (Cardoso, 2012; 2019).

Contudo, para além das ONGs que já surgiram diretamente influenciadas pela agenda global de direitos humanos e que não guardam relação com a advocacia popular, a profissionalização das ONGs oriundas dos movimentos sociais levou à modificação da sua forma de atendimento, de modo que passaram a exercer um modelo de trabalho a partir de casos selecionados, com o intuito de torná-los paradigmáticos, concentrando seus escassos recursos, tanto financeiros, como de

pessoal. Também, o novo modelo de trabalho foi estabelecido diante da identificação de limitação da via judicial para implementação de direitos naquele momento, bem como diante do apoio ao fortalecimento da atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, inclusive porque acabavam suprindo demandas da chamada ‘advocacia de balcão’<sup>53</sup>, antes promovidas pelos movimentos sociais (Cardoso, 2019).

Assim, diversas ONGs que se constituíram no Brasil possuem relações históricas com diferentes movimentos de promoção e defesa de direitos, de modo que se destacam por estas transformações, ao migrarem “de uma tradição de advocacia popular conectada a movimentos sociais para a de ONGs de defesa dos direitos humanos internacionalizadas ou por mesclarem as duas vertentes” (Cardoso, 2019, p. 551).

Pelo exposto até aqui, é possível identificar que o desenvolvimento dos conceitos e objetivos do direito de interesse público e do litígio estratégico vão estar intimamente ligados, principalmente no que diz respeito à atuação das clínicas de litígio em direitos humanos. Contudo, na prática, suas condições não se confundem.

Como objetivo original dos centros/entidades de promoção de litígio de direito de interesse público está a oferta de representação jurídica gratuita (*pro bono*), que tem como pressuposto possibilitar acesso de indivíduo ou grupos vulneráveis socioeconomicamente a direitos, o que pode se dar mediante um formato de atuação *client-oriented* – em que se vislumbra uma demanda individual com objetivos delimitados à uma decisão favorável para àquela determinada situação – ou pelo formato *policy/issue-oriented* – que tem um caráter de atuação temática, voltada às mudanças sociais, como questões de gênero, meio ambiente, discriminação racial etc. Neste último, os casos paradigmáticos são selecionados conforme as condições econômicas da instituição representante e a previsibilidade de impacto frente aos objetivos traçados (Cardoso, 2012).

Ainda que ambas as frentes (*client-oriented* e *policy/issue-oriented*) caracterizem atuações do movimento de direito de interesse público, é da segunda (*policy/issue-oriented*) que o método/prática do litígio estratégico se desenvolveu.

---

<sup>53</sup> Conforme Cardoso (2019), trata-se de termo utilizados para designar o atendimento de qualquer caso relacionado às temáticas de atuação de determinada organização, mediante orientação jurídica ou representação judicial, que se diferencia da atuação promovida apenas a partir de determinados casos paradigmáticos.

Assim, a relação entre litigância estratégica e direitos de interesse público ocorre na medida que em que a reivindicação por direitos civis e políticos se insere em um contexto em que as cortes e tribunais possuem um papel fundamental na atribuição interpretativa das legislações, em especial, de direitos fundamentais previstos nas Constituições dos países. Como visto, compreender o desenvolvimento do direito de interesse público desde sua origem possibilita identificar sua relação intrínseca às demandas de direitos fundamentais e direitos humanos, o que, por consequência, irá fundamentar a intenção de desenvolvimento do método/prática da litigância estratégica em direitos humanos.

Considerando os conceitos explorados até aqui, é possível afirmar que o desígnio do litígio estratégico aplicado ao direito de interesse público denota a necessidade de reivindicar demandas que versem sobre uma problemática ampla, em que se pretende a reparação de uma determinada violação de direito em caráter estrutural. Nessa perspectiva, o litígio estratégico

[C]lassifica-se, portanto, como uma ação de proteção social, embora nem toda ação de proteção social possa ser considerada litígio estratégico, pois este foca no avanço político-jurídico de um tema constitucional que interessa a determinados grupos sociais, atuando no exercício de campanhas de mobilização de cunho educativo e persuasivo em torno dos direitos colocados em pauta (Nóbrega; França, 2022, p. 4).

Neste ponto, cabe esclarecer a discussão que envolve a comparação entre litígio estratégico e litígio estrutural de interesse público.<sup>54</sup> Ambos os modelos de litígios partem de uma abordagem complexa de tutela social/coletiva, em que se busca superar um estado de coisas violador de direitos fundamentais de caráter estrutural, a partir da atuação junto ao Poder Judiciário, para incidir em políticas públicas. Contudo, suas diferenças são identificadas nos objetivos de cada uma das demandas, bem como na sua própria sistematização.

De forma breve, para explicar a diferença entre o litígio estratégico e o litígio estrutural de interesse público, parte-se do conceito de adjudicação (*adjudication*) como termo que designa a atividade do Poder Judiciário de promover solução aos conflitos. O litígio estrutural de interesse público pressupõe que em muitos casos as sistemáticas de operacionalização das instituições afetam negativamente a vida

---

<sup>54</sup> Conforme Nóbrega e França (2022), a designação de 'interesse público' na menção ao litígio estrutural é feita porque nem todo litígio estrutural é, de fato, de interesse público, podendo tratar de litígio em que figuram diversas partes, mas que trata de questão de interesse privado. Exemplo trazido pelos autores são as ações de recuperação judicial de empresas.

social, na medida em que as garantias fundamentais não estão asseguradas, motivo pelo qual será necessária a intervenção nos arranjos institucionais a partir da atuação do judiciário. Tal atuação terá o condão de gerar decisões de reestruturação de burocracias estatais, a partir da tentativa de aplicação dos valores constitucionais às políticas públicas e/ou operacionalidade de grandes organizações/instituições – daí o caráter estrutural (Nóbrega; França, 2022). Desse modo, busca-se superar o ‘estado de coisas inconstitucional’, em que a reforma estrutural é um tipo de adjudicação (Dantas, 2017).<sup>55</sup>

Já o litígio estratégico depende de uma série de condições e exige medidas de impacto sobre violação de direitos a partir da judicialização de um caso paradigma, para obter uma mudança estrutural na realidade social; o litígio estrutural está relacionado às violações decorrentes das dinâmicas institucionais, as quais se pretende transpor, podendo, se judicializado – pois pode ser resolvido espontaneamente pela administração pública ou pelo poder legislativo – dar ensejo a um processo estrutural em que se pretende a atuação do judiciário na determinação de medidas estruturantes (Nóbrega; França, 2022). Portanto, apesar das semelhanças, os institutos não se confundem.

Conforme já referido, o litígio estratégico caracteriza-se como um discurso-prática, também identificado como método ou técnica jurídica, que transforma a atuação nos litígios em direitos humanos. Em sua definição funcional, trata-se de ferramenta de adjudicação de direitos, por meio da qual se pretende abordar problemas estruturais de direitos humanos profundamente enraizados que afetam um grande número de pessoas (Duffy, 2018), de modo a gerar mudanças sociais. Assim, casos são selecionados com o intuito de servirem como “ferramenta de transformação da jurisprudência dos tribunais e formação de precedentes, para provocar mudanças legislativas ou de políticas públicas” (Cardoso, 2012, p. 41).

Tais estratégias de litígio foram amplamente adotadas tanto em países de tradição jurídica da *common law*, como em países de tradição romano-germânica, conforme visto acima, a partir das clínicas de direito de interesse público, atuação de ONGs e outros atores que buscaram estratégias de litígio para atingir objetivos que

---

<sup>55</sup> Ainda, Nóbrega e França caracterizam o litígio estrutural de interesse público pelo papel atribuído ao Poder Judiciário de aplicar dos valores constitucionais às dinâmicas estruturais, reestruturando-as, a fim de “[...] desestabilizar o status quo, operando como um marco inicial na direção de um novo estado de coisas, trazendo à público o debate sobre a violação de direitos existentes e gerando o empoderamento da sociedade envolvida no litígio com a prolação da decisão estrutural” (Nóbrega; França, 2022, p. 6).



levavam em conta mudanças estruturais relacionadas às demandas por direitos civis e políticos, assim como direitos sociais econômicos e culturais (Coral-Díaz; Londoño-Toro; Muñoz-Ávila, 2010). Portanto, há, desde o contexto histórico, uma íntima relação da litigância estratégica em direitos humanos com a atuação de determinados atores na arena de promoção de direitos humanos.

Como aspecto fundamental para análise da viabilidade do litígio estratégico em direitos humanos, o momento preliminar de planejamento irá determinar desde o caso que será representado, em qual jurisdição ou perante qual órgão será postulado/adjudicado o direito e quais serão as ferramentas de *advocacy* que serão utilizadas com fins de atingir os objetivos de impacto desejados. Vale ressaltar que muitas ações e casos podem já iniciar com o propósito da atuação estratégica, contudo, há casos em que o litígio se torna estratégico ao longo de seu processamento, quando recebe um caráter emblemático sobre a discussão de determinada matéria, alcançando amplo impacto (Open Society Justice Initiative, 2018).

Além disso, os litígios estratégicos em direitos humanos são caracterizados como longos, amplos e complexos, com finalidades particulares conforme cada caso, que poderão servir como medida de sucesso ou fracasso, como, por exemplo:

- (i) implementar, clarificar ou questionar leis, (ii) construir legislação e políticas públicas, (iii) modificar o uso de instrumentos jurídicos, (iv) criar pressão, (v) documentar injustiças, (vi) aumentar a consciência pública sobre um determinado tema e (vii) promover uma educação em direitos. (Gomes, 2019, p. 398-399).

Contudo, para além dessa multiplicidade de resultados pretendidos, seus efeitos também podem ser colaterais mesmo quando bem-sucedidos, com a formação de *backlashes*, que geram um contramovimento a partir de uma decisão judicial positiva, ou podem ser contraprodutivos para casos futuros, em um efeito sistêmico. Portanto, sua promoção deve considerar que os efeitos podem ser múltiplos e diversos em diferentes dimensões temporais, sob risco de tornar-se inócuo ou contraproducente (Gomes, 2019).

Nesse sentido, cabe sinalizar breve ressalva sobre o que os autores identificam como inação estratégica, em que a escolha de não litigar é uma ação estratégica frente à possibilidade de conservar recursos, concentrar energias e estratégias em caminhos mais produtivos para os objetivos e impactos desejados,

fazer pressão a instituições e governos pela ameaça de litígio, bem como para evitar precedentes nocivos ou, até mesmo, ganhando tempo até que uma jurisdição mais favorável se abra (Open Society Justice Initiative, 2018; Osório, 2019).

Diante do exposto até aqui, é possível afirmar que, de forma geral e objetiva, a definição do litígio estratégico em direitos humanos parte das seguintes características: a) a escolha de um caso paradigma sobre determinada demanda de direito de interesse público; b) para a provocação da atividade jurisdicional perante órgãos judiciais ou *quasi-judiciais* do Estado ou, até mesmo, perante órgãos Internacionais; c) com o objetivo de gerar impacto no sistema de justiça, em políticas públicas, na legislação ou na opinião pública; d) por meio da mobilização de uma ampla gama de atores e agentes de mudança em ações de *advocacy*.<sup>56</sup>

Inicialmente, cabe explorar a condição de escolha de um caso paradigma (também chamado de ‘caso teste’) relacionada à demanda de direitos reivindicados por grupo de pessoas ou comunidade que, geralmente, se encontra em situação de vulnerabilidade econômica e/ou social. Trata-se de aspecto próprio da característica estratégica do litígio, na medida em que é escolhido um caso com potencial para representar uma situação específica de violação sistemática de direitos humanos, sobre o qual recai a elaboração de um plano de litígio (Fajardo, 2013). Conforme Cardoso,

Os casos paradigmáticos, por exemplo, podem ser escolhidos segundo a sua capacidade de promover discussão pública, formar coalizão, criar pressão para mudança social e legislativa, fortalecer grupos marginalizados (especialmente quando eles não dispõem de influência em outros ramos do poder, como legislativo e executivo) (Cardoso, 2012, p. 56).

Assim, é por meio do problema/questão de direito e das demandas que envolvem um grupo vulnerável que o caso é previamente identificado, passando por um processo de análise em que são verificadas as condições da ação e seus possíveis impactos. Portanto, o movimento preliminar de escolha e estipulação do caso paradigma/teste é elencado pela literatura como parte fundamental do planejamento estratégico do litígio, pois trata-se do momento em que serão

---

<sup>56</sup> Tais elementos foram elencados segundo a revisão bibliográfica sobre litígio estratégico e teorizações com base em experiências de promoção por atores advindos do norte global, ativistas profissionais e atores de base, que desenvolveram manuais que pretendem identificar características e metodologias de desenvolvimento do litígio estratégico, como é o caso de: (Duffy, 2018; ERRC; INTERIGHTS; MPG, 2004; LSC, 2013; Open Society Justice Initiative, 2018; Rekosh; Buchko; Terzieva, 2001; Schokman; Creasey; Mohen, 2012) etc.

identificados os padrões de violação de direito exemplificados pelo caso paradigma, bem como as alternativas para superação da violação sistemática de um determinado direito humano (Contreras; Martínez; Covelli, 2011).

Tal característica do litígio estratégico o distingue de outras formas de litígio, pois como não possui a pretensão de remediar um caso particular, seu impulsionamento está vinculado à situação estrutural. Assim a escolha do caso ou casos paradigmas fará parte de um planejamento estratégico amplo, que leva em conta condições procedimentais específicas, analisadas e consideradas a partir dos interesses dos representantes na discussão daquela demanda.

A segunda característica identificada a partir da literatura revisada possui relação com o caráter propriamente jurídico e de provocação jurisdicional do litígio estratégico. Aqui reside a análise tanto da proposição de um litígio perante determinada instância do sistema de justiça interno ou de âmbito internacional e, conseqüentemente, a forma como esses órgãos poderão responder tal litígio, ambas questões vinculadas às estratégias que serão promovidas para gerar impacto social.

Nesse sentido, o termo 'litígio' é conceituado como a atuação de *advocacy* centrada no tribunal, ou seja, perante a autoridade judiciária que possui a legitimidade para aplicar a lei aos fatos. Esta definição não inclui a apresentação de propostas a comissões legislativas, órgãos executivos ou outras instituições que não tenham um caráter judicial ou quase-judicial (Open Society Justice Initiative, 2018). Deste modo, o aspecto jurídico de tal método/discurso-prática parte da perspectiva otimista quanto a relevância da atuação dos sistemas de justiça na garantia e proteção de direitos humanos, considerando que por meio de sua provocação é possível alcançar

[...] modificação estrutural das normas e procedimentos internos, a fim de abarcar a partir de um caso ou situação específica alterações jurídicas com implicações sociais. Isto também permite a incorporação de normas internacionais de direitos humanos ou de direito constitucional comparado, a jurisprudência dos organismos de proteção dos direitos humanos ou comentários gerais que determinam a interpretação dos instrumentos internacionais de direitos humanos no sistema jurídico nacional (Contreras; Martínez; Covelli, 2011, p. 15, tradução nossa).<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> No original: “[...] modificación estructural de las normas y procedimientos internos, a efectos de abarcar con un caso o situación puntual un cambio legal con implicaciones sociales. Ello permite también la incorporación al ordenamiento jurídico interno de los estándares internacionales en derechos humanos o de derecho constitucional comparado, de la jurisprudencia constante de los órganos de protección de los derechos humanos, o de las observaciones generales que determinan la interpretación de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.”

Assim, a promoção do litígio estratégico pretende provocar os sistemas de justiça a interpretar determinada lei, fundamentar ou redefinir interpretação de direitos previstos em Constituições, estatutos e tratados internacionais, enfim, movimentar a atividade jurisdicional nos âmbitos estatais, regionais ou supranacionais, frente às contínuas violações de direitos e/ou retrocessos orientados por ideologias de preferência política. Além disso, partindo de casos paradigmas que envolvam questões jurídicas novas, se pretende o reconhecimento de direitos a partir da formação de precedentes judiciais, explorando a capacidade de interpretação e produção de direito das cortes constitucionais e internacionais (Cardoso, 2012).

Diante disso, é possível afirmar que atores que litigam por métodos estratégicos têm a pretensão de promover discussões contra-majoritárias de caráter transformador no poder judiciário, na busca por mudança social em um nível estrutural. Isto pode ter uma importância particular em países onde o poder judiciário é razoavelmente independente e, portanto, relativamente isolado da influência direta dos interesses políticos, caracterizando-se como um “judiciário acessível, independente e criativo” que, além de possuir o potencial de formar precedentes influenciando a decisão de outros tribunais, dialoga com políticas públicas existentes, ou até mesmo provoca a sua efetivação pelo poder Executivo, bem como dialoga com o processo legislativo (Cardoso, 2012).

Ainda, Cardoso (2012) afirma que mesmo em países onde o poder judicial é apenas pouco independente, o litígio estratégico é capaz de envolver o judiciário em determinadas demandas e pode comover a opinião pública sobre determinada questão, de modo que “um caso ‘perdido’ judicialmente pode ser um caso ‘ganho’ em termos de tematização social” (Cardoso, 2012, p. 59). Além disso, dependendo das condições em que promovido, o litígio estratégico possui a capacidade de sensibilizar cortes e tribunais sobre o tema colocado em discussão, contribuindo para a instrução de juízes sobre a linguagem de determinado direito, o que oportuniza a adaptação das respostas judiciais aos problemas apresentados, como em casos que envolvem implementação de políticas públicas ou, como discutido no trabalho, matérias novas ao sistema jurídico – como o caso dos direitos indígenas. É neste sentido que os casos paradigmas podem servir de catalisador para a reforma do próprio sistema judicial (Cardoso, 2012; Rekosh; Buchko; Terzieva, 2001).

Já a terceira característica apresentada como componente do conceito geral de litígio estratégico está voltada para o objetivo de gerar impacto, que poderá se efetivar no sistema de justiça, em políticas públicas, na legislação ou na opinião pública. Portanto, o impacto aqui tem características distintas dos litígios que comumente chegam ao judiciário, visto que o sucesso de um litígio estratégico em direitos humanos não está vinculado a uma decisão judicial procedente (Duffy, 2018).

Assim, para além de uma decisão procedente, o impacto que se objetiva com a proposição de um litígio estratégico em direitos humanos é a efetiva implementação dessas decisões ou mudanças estruturais/sistêmicas a partir da discussão de determinada matéria. Nesse sentido, Duffy (2018) explica que uma decisão procedente pode vir a gerar o chamado '*backlash*', agravando a situação que se pretende enfrentar, como a reação de atores políticos do poder legislativo de maioria conservadora frente a uma decisão progressista de um Tribunal Superior – como aconteceu no caso do julgamento do marco temporal. Por outro lado, a literatura revisada afirma que uma decisão desfavorável em determinado caso pode gerar um impacto significativo ao expor injustiças e levar ao conhecimento público discussões, bem como mobilizar políticas públicas entre outras mudanças que atinjam de forma positiva e empoderem o grupo vulnerável em relação ao qual se litiga. Assim

Mesmo quando não há decisão judicial 'favorável', ou quando o caso paradigmático não tem chances de ser implementado, outros objetivos podem manter o propósito de levá-lo adiante, como o de esclarecer a interpretação do direito para casos futuros, treinar juízes e advogados à linguagem de proteção dos direitos humanos, documentar violações de direitos humanos, promover a *accountability* governamental, alterar a opinião pública e proteger grupos minoritários (ERRC, INTERIGHTS, MPG, 2004 *apud* Cardoso, 2012, p. 56, grifo do autor).

Portanto, há um caráter particular no 'sucesso' de um litígio estratégico em direitos humanos, que não estará vinculado somente ao dispositivo de uma sentença. Na realidade, os impactos decorrentes destes litígios poderão ser identificados conforme o tipo (se material ou não material, concreto ou simbólico), conforme quem ou o que é afetado (vítimas, o perpetrador da violação, a própria lei, as instituições judiciais, a sociedade etc), ou, ainda, conforme os efeitos de mudança, descritos como 'desbloqueios', participação/empoderamento,

ressignificação ou efeitos socioeconômicos decorrentes de casos que vislumbrem direitos econômicos e sociais. Ademais, Duffy (2018) aponta que pode haver uma inter-relação de efeitos dos impactos, que poderão ser negativos ou positivos, dependendo da perspectiva de análise.

Deste modo, é possível notar que a complexidade das demandas de litígio estratégico também reside na impossibilidade de se definir, desde o início, a capacidade de impacto do litígio, em que pese sua previsão seja necessária. Nas palavras de Duffy (2018, p. 37, tradução nossa), “[N]enhuma moldura pode capturar as complexidades do impacto que o Litígio Estratégico em Direitos Humanos pode gerar”.<sup>58</sup>

Como último aspecto do conceito de litígio estratégico que tenho construído a partir da bibliografia revisada, está a característica multidimensional e multidisciplinar de método de litigância. Isso porque a efetivação do litígio estratégico também estará vinculada à mobilização de uma ampla gama de atores e agentes de mudança.

Conforme já identificado no aspecto do impacto gerado pela litigância estratégica, não obstante sua prática esteja diretamente vinculado à atividade jurisdicional, seu fim não reside no mero trâmite de um determinado caso no judiciário. Como característica própria de seu objetivo de transformação e impacto social, o litígio estratégico também estará endereçado aos ‘tomadores de decisão’ (*decision makers*), os ‘formuladores de políticas públicas’ (*policy makers*) e a sociedade em geral” (Cardoso, 2012, p. 56), o que vai abarcar também órgãos e instituições que não possuem apenas função jurisdicional. Assim, ainda que centre seu objetivo nos tribunais, por tratar-se de litígio de caráter processual e que busca a mudança a partir do ajuizamento de uma ação, a complexidade da litigância estratégica exige que seus atores estejam atentos à prática de outros tipos de *advocacy*.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> No original: “No one frame can capture the complexities of the impact that SHRL can have”.

<sup>59</sup> Nesse sentido, a atuação por meio de *advocacy* em direitos humanos é conceituada pelas ONGs promotoras de litígio estratégico como um conjunto de ações inter-relacionadas estrategicamente, destinadas à influenciar políticas públicas, atitudes sociais ou processos políticos, por meio de atuações que envolvam educar e empoderar grupos de pessoas sobre seus direitos; obter e exercer poder de influência para agir sobre determinada políticas em nível local, nacional e internacional; persuadir e pressionar autoridades estatais, instituições financeiras internacionais e outros atores poderosos; atuar junto às mídias com o fim de atingir a opinião pública; exercer lobby legislativo; bem como atuar por meio de litígios, o que caracteriza o litígio estratégico em direitos humanos (Park, 2011).

Desse modo, a atuação por meio de ações voltadas não apenas às cortes e tribunais é fundamental para compor as estratégias e efetivar os impactos desejados. Isso porque o litígio estratégico envolve profissionais do campo jurídico e, também, muitos outros atores e setores de atuação, considerando o contexto político e social dentro do qual determinado litígio irá desenvolver-se. Tal abordagem garante uma perspectiva diversa e multidisciplinar, de modo que advogadas e advogados serão apenas um conjunto dos vários setores profissionais relevantes no litígio em direitos humanos (Duffy, 2018). Assim, ao tratar da amplitude de atores e agentes de mudança social, a bibliografia revisada identifica a ampla gama de profissionais que compõem a dinâmica da litigância estratégica em direitos humanos, aumentando a abrangência de seus efeitos, no sentido de que

[...] as ações de litígio estratégico devem ser estruturadas a partir da interdisciplinaridade, reconhecendo as várias dimensões constituintes de um dado conflito. Tal articulação permite que as ações tenham um caráter interdependente, quebrando a endogenia que tem caracterizado as ações jurídicas (Fundo Brasil de Direitos Humanos, 2016, p. 22).

Portanto, a importância deste aspecto reside na necessidade de vislumbrar as possibilidades de criar caminhos independentemente da efetiva decisão judicial, como a defesa direta junto aos governos, comícios de rua, promoção da visibilidade e informação sobre a demanda e votações que garantam engajamento social (Open Society Foundation, 2018). Assim, variáveis exógenas ao mérito legal de um determinado caso irão influenciar os impactos das decisões judiciais, de modo que a perspectiva de atuação dos múltiplos atores em caráter interdisciplinar são complementares na plena compreensão da escolha pelo litígio jurídico, as suas potencialidades e limitações (Duffy, 2018).

Como visto, as definições das características conceituais do litígio estratégico demonstram a complexidade na sua execução, na medida em que exige uma série de circunstâncias endógenas e exógenas ao caso, que deverão ser analisadas com o viés de alcance de determinados objetivos, sob riscos indetermináveis. Ademais, a complexidade deste método de litígio em direitos humanos reside no fato de que sua prática opera nas fronteiras entre direito e política; movimentos sociais e instituições; planos doméstico e internacional; conservação e transformação (Gomes, 2019).

Considerando a conceituação aqui explorada a partir das características descritas por organizações e atores que têm promovido o discurso-prática de direitos

humanos em nível global, cabe identificar os aspectos práticos que orientam a promoção do litígio estratégico. Segundo a bibliografia revisada, o desenvolvimento de um planejamento do litígio estratégico em direitos humanos tem o objetivo de identificar previamente os elementos básicos que devem ser levados em conta para determinar minimamente o cenário de risco e viabilidade de um determinado caso.

Diante disso, o interesse de atuação em determinada questão partirá de circunstâncias que, conforme a bibliografia revisada, levam em conta três elementos iniciais: a existência de um ou mais casos fáticos que possibilitem discutir as questões de direito, o interesse de instituição ou profissional para atuar na demanda e um foro apropriado que viabilize a promoção da ação e o seu andamento (Schokman; Creasey; Mohen, 2012).

A partir da existência destes três elementos, aplica-se a análise da tese das quatro condições, que decorre de uma construção teórica dos próprios atores do litígio estratégico em direitos humanos, a partir da teoria apresentada no livro de Charles R. Epp, 'The Rights Revolution'. Tal tese prescreve a necessidade de verificar condições que viabilizem a proposição de um litígio estratégico e que irão, em um primeiro momento, indicar as características de um contexto ideal (Roa; Klugman, 2014). Assim, as quatro condições consistem em:

- a) a existência de um marco normativo que viabilize a tutela jurisdicional, seja constitucional, legislação doméstica ou decorrente da ratificação e incorporação no ordenamento jurídico de tratados internacionais que reconheçam direitos humanos e fundamentais;
- b) a existência de um Judiciário independente, instruído e disposto. Nesse sentido, destaca-se a liberdade das juízas e dos juízes de decidirem sobre os casos sem estarem submetidos às pressões de outros poderes do Estado/setores do governo. Ademais, é válido avaliar o grau de conhecimento e contato/exposição que juízas e juízes possuem com os direitos humanos, bem como sua atuação na aplicação marcos normativos de proteção de direitos humanos diante aos casos em que atuam;
- c) defensoras(es) com habilidade em litígio, ou seja, profissionais que entendam e sejam capazes de analisar o papel das juízas e juízes nas demandas, bem como as diversas possibilidades decorrentes da litigância, articulando as previsões legais existentes e as questões de fato que



envolvem cada demanda. Ademais, tal condição exige a capacidade dos representantes em um litígio estratégico de trabalhar em cooperação multidisciplinar, com apoio de outros setores da sociedade civil e atores de advocacy;

- d) presença de rede da sociedade civil, a partir da manifestação de movimentos sociais que podem potencializar os debates de determinada matéria no âmbito da opinião pública, ao longo das diferentes etapas dos processos judiciais. Assim, a partir de aparatos de comunicação, esta rede deve sensibilizar o público sobre o tema e trabalhar para moldar o debate de forma favorável. Ainda, a condição de uma rede da sociedade civil inclui a existência de “financiadores comprometidos que entendam as complexidades do litígio estratégico em termos de tempo, o tipo de atividades que exigem financiamento além do trabalho jurídico e a infraestrutura necessária para coordenar esse trabalho” (Roa; Klugman, 2014, p. 34, tradução nossa).<sup>60</sup>

Conforme as autoras, se forem identificadas as quatro condições ou elas puderem ser criadas ou reforçadas, há possibilidade do uso da litigância estratégica como método para reivindicar direitos humanos (Roa; Klugman, 2014). Ademais, a partir da análise de tais condições, já é possível elencar critérios para a seleção do caso (ou dos casos) que terá o papel paradigma para discussão do litígio.

Como visto até aqui, o litígio estratégico em direitos humanos tem uma origem delineada, encabeçadas pelas clínicas de litígio de interesse público e da atuação de ONG's profissionalizadas, geralmente em conjunto com demais organizações da sociedade civil de base, que passaram a ter um relevante papel na promoção dos direitos humanos em contextos globais, regionais e nacionais. A estrutura das dinâmicas aplicadas a tais litígios aponta para a busca por justiça social em uma perspectiva estrutural que se caracteriza mais como “um conjunto de atos do que como uma intervenção jurídica pontual” (Gomes, 2019, p. 397). Contudo, não se pode ignorar as problemáticas intrínsecas à prática desse modelo/método de litígio, em que conflitos de interesses, intenções e condições diversas entre representantes

---

<sup>60</sup> No original: “[...] funders that understand the complexities of strategic litigation in terms of time, the kind of activities that require funding beyond legal work, and the infrastructure needed to coordinate this work.”

e representados são identificados em uma relação desigual, que pode afastar a promoção e busca por impactos do litígio estratégico em direitos humanos dos objetivos inicialmente estabelecidos a partir da demanda das vítimas.

Tais questões tornam perceptíveis nas relações de poder existentes no sistema de proteção de direitos humanos em uma perspectiva política e social, que mostra os limites da implementação de métodos a partir de estruturas construídas e orientadas pela linguagem dos direitos humanos oriunda do norte global.

Assim, estabelecidas as características do litígio estratégico em direitos humanos, conforme a revisão bibliográfica produzida pelo conhecimento e discursos hegemônicos dos direitos humanos, o presente trabalho irá desdobrar-se em uma análise crítica do discurso-prática produzido e a possibilidade de alternativas a esse método de litígio que garantam a justiça social.

### **3.2 Litígio estratégico em direitos humanos e a demarcação de terra indígenas: caminhos contra-hegemônicos para o discurso-prática**

A partir das leituras revisadas no tópico anterior, foi possível identificar que o litígio estratégico tem um histórico de criação e construção de método vinculado ao discurso e linguagem de promoção de direitos humanos, produzidos historicamente pelo norte global. Essa relação reflete nas formas como o desenvolvimento dos litígios de interesse público e, conseqüentemente, o discurso-prática do litígio estratégico será operacionalizado em nível nacional e internacional nos países do sul global, em relação à violação dos direitos de grupos sociais historicamente marginalizados.

O que se pretende neste tópico é apresentar uma perspectiva crítica ao discurso convencional de fundamentação e promoção dos direitos humanos na prática do litígio estratégico. Ademais, será realizada a análise do caso do povo Xukuru e seus membros vs. Brasil, julgado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), como exemplo nativo de litígio estratégico em demarcação territorial indígena, para uma nova perspectiva de produção do discurso-prática.

O discurso convencional e dominante de fundamentação dos direitos humanos parte de uma concepção política e filosófica racional-individualista da modernidade, que subsiste até os dias de hoje como sua base (Barretto; Bragato, 2017). Conforme Barretto e Bragato (2017), a falta de questionamento à

fundamentação moderna dos direitos humanos impossibilita ver as falhas do seu discurso e, portanto, a falta de efetividade do aparato de proteção hoje proposto em nível global. Nesse sentido, parte-se do pressuposto que identificar as falhas destes fundamentos possibilita compreender a distância entre o discurso convencional de fundamentação dos direitos humanos em relação à efetividade e eficácia dos direitos de grupos subalternizados, como é o caso dos povos indígenas.

A tradição teórico antropocêntrica da modernidade orientou o desenvolvimento do discurso universal dos direitos humanos, em uma construção histórico-geográfica e filosófico-antropológica que fundamentam tais direitos na racionalidade do homem moderno europeu (Bragato, 2014). Nesse sentido, o presente trabalho parte da compreensão de que “as origens dos direitos humanos têm pouco ou nada a ver com a história e a racionalidade dos povos não ocidentais” (Bragato, 2014, p. 205), para afirmar que o desenvolvimento da política de promoção dos direitos humanos também carrega esses fatores históricos no modo de atuação dos seus atores e no discurso/linguagem adotado nas demandas. Assim, a perspectiva crítica aqui explorada leva em conta que as influências diretas da produção de litígios de interesse público e litígios estratégicos em direitos humanos serão produzidos a partir das sistemáticas da colonialidade, inscrita na lógica de produção de conhecimento e de fundamentação dos direitos humanos.

Conforme Quijano (2005), a colonialidade é uma matriz de dominação que tem a diferença como seu codificador operacional, utilizando a ideia de ‘raça’ como fator natural para inferiorização.<sup>61</sup> Nas palavras de Bragato (2014, p. 212),

Colonialidade é um conceito cunhado por Anibal Quijano a partir das reflexões da teoria da dependência que lhe permitiram observar que as relações de dependência entre centro e periferia não se limitavam apenas ao âmbito econômico e político, mas se reproduziam também na construção do conhecimento. Com isso, o próprio conhecimento é passível de ser instrumento de colonização.

Assim, o colonialismo promovido pelos povos brancos europeus fundou a lógica da colonialidade,<sup>62</sup> que passou a orientar a hierarquização das diferenças, cujo

---

<sup>61</sup> Ainda, Quijano caracteriza a colonialidade pela “articulação de todas as formas históricas de controle do trabalho, de seus recursos e de seus produtos, em torno do capital e do mercado mundial” (Quijano, 2005, p. 117).

<sup>62</sup> Importante identificar que os conceitos de ‘colonialismo’ e ‘colonialidade’ não se confundem. Conforme Quijano (1992), o colonialismo se estabeleceu como uma relação de dominação direta, política, social e cultural dos conquistadores (europeus) em relação aos conquistados. Nesse sentido, a construção da ideia de ser europeu, que até então indicava tão somente procedência

propósito era o de dominação econômica, política e cultural dos povos entendidos como diferentes/racializados que passaram a ser mantidos em uma condição de subalternização e marginalização em relação aos seus colonizadores – povos ocidentais/europeus. Dessa forma, o discurso de progresso da humanidade se estabeleceu nas dicotomias criadas entre moderno/colonial, ocidente/oriente, barbárie/civilização, natureza/cultura, embasando a manutenção de uma lógica científica em termos de ‘seleção natural’, guiada pelas ideais de racionalidade e superioridade, mantendo e corroborando o argumento da necessidade de dominação em prol do progresso. Tais qualificações apenas estariam presentes a partir das especificações de tempo, lugar e normas sociais, determinados pela raça, gênero e classe social (esses como classificações de dominação social universal mais antigos), em que o modelo padrão de ser capaz foi representado pelo homem, branco (europeu), burguês, centrista. Foi em torno desse padrão de indivíduo que a subjetividade jurídica dos sistemas justiça, baseados na produção jurídica eurocêntrica, elaborou os seus institutos substantivos e processuais (Borges, 2023).

É possível perceber, portanto, que a sistemática colonial ultrapassa a narrativa histórica do colonialismo e é enraizada a partir de pilares que determinam sua imposição na sociedade latino-americana, definidos por Quijano (2005) como matriz colonial de poder, em uma estrutura de dominação composta pela colonialidade do ser, saber e poder – componentes da modernidade. Assim, em que pese hoje a leitura ocorra em termos menos orientados diretamente pelas diretrizes liberais-burguesas advindas das declarações e revoluções modernas francesa, inglesa e norte-americana, não se pode deixar de afirmar que

[A] teoria dominante dos direitos humanos conta a história dos direitos conferidos a uma parte muito pequena da humanidade em um determinado lugar e tempo: o Ocidente moderno. No entanto, esta não pode ser considerada a história dos direitos humanos como um todo. Devido ao seu caráter eurocêntrico, o discurso dominante dos direitos humanos é localizado e parcial. Ele concebe os direitos humanos como um fenômeno

---

geográfica ou país de origem, passa a ter relação com as novas identidades, de modo a abranger as compreensões coloniais de raça. Assim, o processo histórico do colonialismo é caracterizado pela estrutura de dominação e exploração entre colônia e metrópole, em que a classificação pela raça tem um caráter operacional, sedimentada a partir da racionalidade no contexto da modernidade. Portanto, o processo do colonialismo perpassa as relações sociais intersubjetivas como uma estrutura de poder, com imposição de padrões de produção de conhecimento e significados que caracterizam a lógica da colonialidade. Assim, a colonialidade passa a existir como conceito da lógica atribuída ao domínio exercido durante o período do colonialismo, mas que vai além de um momento histórico determinado, influenciando relações intersubjetivas de ser, saber e poder até os dias de hoje.

ligado a sociedades metropolitanas e ignora a trajetória constitutiva nos espaços invisíveis da humanidade (Bragato, 2014, p. 218).

Portanto, não se pode ignorar a fundamentação filosófica dos direitos humanos e seu aspecto geo-histórico a partir da modernidade e seu lado obscuro, a colonialidade. Apenas assim é possível identificar as falhas e inconsistências do discurso hegemônico que permanece orientando atores na promoção de direitos humanos em uma lógica colonial.

As relações coloniais de poder impostas historicamente às sociedades marginalizadas/subalternizadas em um aspecto sociopolítico global constituem a referência necessária do desenvolvimento deste trabalho a partir do pensamento descolonial.<sup>63</sup> É a partir deste referencial teórico que se pretende questionar a suposta coerência linear dos saberes hegemônicos dos direitos humanos e propor um movimento de desobediência epistêmica na leitura e promoção dos litígios estratégicos.<sup>64</sup>

Mas de que forma seria possível investigar o litígio estratégico em direitos humanos a partir das lentes do pensamento descolonial?

Como já identificado, o litígio estratégico é um método de promoção de demandas judiciais disseminado por determinados atores do cenário de promoção de direitos humanos da agenda global, que escolhem um determinado caso paradigma a partir do seu potencial de impactos sobre tema prioritário em sua agenda temática. Como afirma Cardoso (2019, p. 564) “o litígio estratégico é um

---

<sup>63</sup> Definir o pensamento descolonial exige mais do que uma nota de rodapé, contudo, de forma resumida, Bragato (2014, p. 211) explica que “[A]quilo que tem sido denominado de pensamento descolonial está mais ligado aos estudos realizados pelo chamado grupo Modernidade/Colonialidade, formado basicamente por pensadores latino-americanos ou comprometidos com a realidade latino-americana e que propõem uma ruptura mais radical, chamada de desobediência epistêmica, em relação ao saber canônico europeu, mesmo em sua vertente mais crítica (Escola de Frankfurt ou pós-estruturalismo, por exemplo).” Ainda, a autora cita os principais pensadores do grupo modernidade/colonialidade responsáveis pela propagação do pensamento descolonial: Enrique Dussel, Aníbal Quijano, Walter Mignolo, Edgardo Lander, Arturo Escobar, Fernando Coronil, Javier Sanjinés, Catherine Walsh, Nelson Maldonado-Torres, Lewis Gordon, Ramon Grosfoguel, Eduardo Mendieta, Santiago Castro-Gomez, entre outros.

<sup>64</sup> Como afirma Romaguera, Teixeira e Bragato (2014, p. 3) ao apresentar uma crítica descolonial à ideologia humanista dos direitos humanos, “[A] perspectiva epistemológica dos estudos descoloniais implica na inversão do papel desses direitos, para isso, modifica-se sua teoria e prática. De modo que, cumpra-se com o ofício de genealogia na produção de uma contramemória, ao serem apontados os processos coloniais como eventos fundantes à concepção de modernidade. Aqui, propõe-se romper com a narrativa linear pautada no êxito das metrópoles. Em oposição, retoma-se a resistência das colônias”. Portanto, parte-se de uma mudança epistêmica que propõe que a racionalidade dos direitos humanos seja repensada, desconstruindo os seus fundamentos modernos e eurocêtricos, para reconstruir perspectivas que reconheçam e legitimem outros modelos jurídicos.

método, mas sua disseminação está associada a determinados atores, como fundações internacionais e ONGs de direitos humanos”.

Diante disso, para compreender o controle e interesses vinculados à atuação nos litígios estratégicos que produzem e reproduzem discursos-prática limitadores do acesso de determinados grupos sociais aos seus direitos, basta identificar as características elencadas no tópico anterior, em que fatores essenciais para a própria existência do litígio dependerão da escolha/vontade subjetiva do representante que irá promover a demanda.

Como exemplo, a partir da conceituação e características já identificadas, é possível perceber que a escolha dos casos a serem litigados e a percepção da sua potencialidade de impacto possui um aspecto seletivo, pois estarão diretamente vinculados às agendas dos atores que promovem litígio estratégico. Em seu manual sobre litigância estratégica, a *Interights* traça um perfil ‘ideal’ de demandantes, descrevendo características que podem ser relevantes para a leitura do caso pelo tribunal e pela sociedade civil:

Idade, raça, orientação sexual, idioma, nacionalidade ou residência podem influenciar o tribunal, dependendo dos fatos do caso. O nível e a qualidade da educação do cliente, a sofisticação e a compreensão do processo podem facilitar o ônus do litígio e garantir uma campanha mais bem-sucedida. Da mesma forma, a personalidade do cliente - credibilidade, confiança, simpatia, confiabilidade, perseverança, determinação ou resiliência - pode persuadir o tribunal e facilitar o processo. O cliente verá o caso até o fim? Qual é o nível de confiança e cooperação entre o cliente e os advogados? O cliente é uma boa testemunha em seu próprio caso? A história pessoal do cliente, mesmo que não esteja relacionada com os fatos específicos do caso, pode influenciar o tribunal a favor ou contra ele (por exemplo, sofrimento passado, tortura e medo de aspectos negativos, como histórico como criminoso, viciado em drogas ou prostituta). Da mesma forma, a história prévia de tortura pode ter efeitos negativos na lembrança ou na lucidez do cliente e, portanto, ter implicações na estratégia do caso. (ERRC; INTERIGHTS; MPG, 2004, p. 57, tradução nossa).<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> No original: “Age, race, sexual orientation, language, nationality or residence may sway the court depending on the facts of the case. The client’s level and quality of education, sophistication and understanding of the process may make the burden of litigation easier on him and ensure a more successful campaigning. Similarly the client’s personality - credibility, confidence, friendliness, trustworthiness, perseverance, determination or resilience - may both appeal to the court and make the process easier. Will the client see the case through? What is the level of trust and co-operation between the client and apex lawyers? Is the client a good witness in his own case? The personal history of the client, even if unrelated to the specific facts of the case, may sway the court for or against him (e.g., past suffering, torture and fear of negative aspects such as history as a criminal, drug addict or prostitute). Similarly, previous history of torture may have negative effects on the recall or lucidity of the client and thus have implications for case strategy.”

Assim, critérios de escolha de caso são considerados conforme os interesses das organizações e/ou instituições que atuam em litígio estratégico na essencialização das vítimas, em que se criam narrativas estereotipadas a fim de gerar empatia, priorizando a necessidade de financiamento, preferências temáticas e seleção de fundos para determinadas demandas. Nesse sentido, a seleção de casos também envolve a análise do ‘custo-benefício’ e juízo de valor quanto ao impacto que determinado caso pode gerar (ERRC; INTERIGHTS; MPG, 2004). Tal perspectiva de atuação limita a potencialidade do litígio estratégico na medida em que trata o problema como questão de desenvolvimento econômico e social, desconsiderando as causas sistêmicas que geram determinadas violações.

Também, nesse sentido, a consideração do impacto como elemento fundamental demonstra, novamente, a necessidade de avaliar criticamente a orientação da atuação dos agentes que promovem o litígio estratégico. Isso porque a análise de impactos levará em conta, primeiramente, o planejamento tático e objetivos dos atores envolvidos na proposição do litígio.

Assim, a análise da viabilidade prática de um litígio estratégico em direitos humanos vai ser guiada pelos interesses dos profissionais ou instituições que irão propor e/ou financiar a demanda, como na própria escolha do caso paradigma, para, em um segundo plano, promover o aconselhamento das vítimas que serão diretamente representadas. É essa análise técnica que determina as estratégias e informa as possibilidades de planos e táticas dos atores que promovem o litígio (Duffy, 2018; ERRC; INTERIGHTS; MPG, 2004; Fajardo, 2013).

Quanto à mobilização de atores e agentes de mudança em ações de *advocacy*, Ansolabehere e Bethencourt (2017)<sup>66</sup> chamam a atenção para características da atuação do modelo de *advocacy* a partir de uma perspectiva crítica ao exercício do ativismo profissional em direitos humanos. Conforme as referidas autoras, o modelo de *advocacy* é o tradicionalmente utilizados por ONGs para mediar pontes políticas que trabalham em conjunto com as representações judiciais/legais na defesa de direitos humanos de grupos subalternos, em um circuito de representação político-jurídica da política de direitos humanos (Ansolabehere;

---

<sup>66</sup> As autoras apresentam uma proposta de metodologia de circuito de intermediação híbrido, político-jurídico/legal, na mobilização da defesa e representações em demandas de direitos humanos, que envolvam a relação entre ONG's, organizações da sociedade civil e os grupos vulneráveis vítimas de violações de direitos humanos. Ainda, Bernadi (2021) apresenta a metodologia das autoras como opção às vertentes teóricas de abordagem pessimista e otimistas da mobilização e da linguagem dos direitos humanos.

Bethencourt, 2017; Bernardi, 2021). Assim, o modelo de *advocacy* é descrito como: “[...] agir em nome daqueles que não têm voz, sem o seu conhecimento ou consentimento, embora legitimados pela importância moral das suas ações.” (Ansolabehere; Bethencourt, 2017, p. 165, tradução nossa).<sup>67</sup>

Nesse cenário de intenções e proposições, a identificação do perfil dos atores que produzem o litígio estratégico reflete diretamente nas condições práticas e subjetivas que orientam a uma leitura mais adequada da promoção deste discurso-prática/método. É, portanto, um ponto chave para a análise crítica, na medida em que dependendo dos direcionamentos dados desde a escolha de um caso paradigma até a identificação dos objetivos de impacto, deve-se observar quais práticas efetivamente potencializam o protagonismo das comunidades e vítimas de violação de direitos humanos.

Assim, é a partir da compreensão das condições de prática concreta dos atores que atuam na promoção de demandas de direitos humanos que é possível identificar se elas realmente têm o potencial de promover a justiça social sobre determinada violação de direitos humano, ou seja,

[A]penas a análise da conjunção de fatores legais e extralegais em contextos históricos específicos e determinados permite o entendimento de ‘quando, como e em que grau o discurso e as instituições legais oferecem [ou não] recursos para grupos oprimidos’ (Mc Cann; Lovell, 2018, p. 140 *apud* Bernardi, 2021, p. 72, tradução nossa).

Tal percepção é relevante porque o litígio estratégico em direitos humanos é um método advindo da agenda global de direitos humanos (Cardoso, 2019) e desenvolvido a partir do seu discurso. Nesse sentido, é possível identificar que a linguagem dos direitos humanos se propaga de forma universal, deixando de observar as epistemologias contra-hegemônicas como contribuição na construção de novas dinâmicas de promoção de justiça social, mantendo um aspecto global limitador. Assim,

[C]omo resultado, em vez de efeitos positivos, a insistência nesse formato legalista e individualista dos direitos humanos impediria a experimentação e surgimentos de outras formas de inovação normativa. Ademais, tal enfoque atrapalharia a emergência de novos esquemas de mobilização social, que atualmente seriam reféns do universo do possível delimitado pelos direitos humanos previstos e reconhecidos, produzindo impactos deletérios até

---

<sup>67</sup> No original: “[...] acting on behalf of those who have no voice, without their knowledge or consent, although legitimised by the moral importance of their actions.”



mesmo sobre a imaginação política e o deslumbramento de mundos alternativos pelos atores sociais. Apesar de todos esses problemas, em decorrência do seu peso hegemônico, essa linguagem altamente legalizada acabaria sendo utilizada e adotada de maneira instrumental e transitória pelos movimentos e atores de base para tentar atrair a atenção das redes transnacionais, produzindo efeitos colonizadores sobre as gramáticas de dissenso locais (Hopgood, 2013 *apud* Bernardi, 2021, p. 69)

É nessa dinâmica que a influência da elite global dos direitos humanos nas demandas locais, como a relação estabelecida entre as grandes ONGs internacionais de ativismo com os grupos e movimentos de base, pode ter um aspecto estrutural, que orienta, institucionaliza e coloniza a promoção de direitos humanos, reproduzindo as hierarquias de poder colonizadoras, abafando as narrativas locais (Bernardi, 2021).

Diante disso, a análise da prática jurídica no contexto da reivindicação de direitos humanos – em que se insere o discurso prática dos litígios estratégicos – será orientada principalmente pela subjetividade dos atores representantes, em que o uso simbólico e material dos direitos irá desvincular os interesses das vítimas/membros dos grupos vulneráveis que nomeiam os casos paradigmáticos, afastando-se da promoção de justiça social. Assim, no que tange à promoção de litígios em direitos humanos, parte-se da perspectiva em que

[D]iscute-se o papel dos advogados dentro dos movimentos de direitos humanos, apontando a diferença entre a prática jurídica tradicional e a forma como ela é praticada dentro desses movimentos, onde os advogados defendem as causas em vez dos (Sarat e Scheingold 1998) clientes ou processos de mudança social (Ansolabehere; Bethencourt, 2017, p. 164, tradução nossa).<sup>68</sup>

Apesar de uma ampla gama de produções teóricas que buscam determinar uma conceituação ao litígio estratégico em direitos humanos, sua potencialidade em demandas que reivindicam direitos de grupos marginalizados, em especial aqueles que estão fora da estrutura cultural jurídica que orienta o sistema internacional de proteção de direitos humanos, pode ser limitado ou limitador. Isso porque a garantia dos direitos estará vinculada antes às agendas de ONGs profissionalizadas e seus financiadores internacionais, que, geralmente, não estará inserida em uma perspectiva crítica que desafie estruturas hegemônicas dos sistemas de justiça.

---

<sup>68</sup> No original: “The role of lawyers within human rights movements is discussed, pointing out the difference between traditional law practice and the way in which it is practised within these movements, where lawyers defend causes rather than (Sarat and Scheingold 1998) clients or processes of social change (Johnson 1999).”

Ainda, no que tange às características da atuação da advocacia promovida a partir do litígio estratégico, a relação entre ONGs profissionalizadas e a invisibilidade de movimentos sociais de base se destacam como fatores problemáticos e conflitivos, de modo que se mantém uma lógica em que muitos interesses são sobrepostos sob a orientação de quem detém poder econômico e político para promover os litígios:

[O] que importa é conseguir avanços em determinados temas/causas, mas por suas próprias limitações de recursos, pelo enfoque de avaliação dos financiadores internacionais, pelas trajetórias de seus integrantes, não possuem ou desenvolvem relações próximas aos movimentos sociais. São feitas associações pontuais entre ONGs e movimentos, em torno de projetos específicos, que ora dependem da identificação de vítimas para que os casos sejam levados adiante, ora de repercussão social para a atenção da mídia ou das autoridades públicas, ora de articulação para que haja fiscalização do processo de implementação de conquistas (Cardoso, 2019, p. 594).

Assim, o litígio estratégico produzido a partir do discurso universal dos direitos humanos se apresenta como um mecanismo de promoção de pautas de direito pré-estipuladas, baseadas em interesses político-econômicos que terão um aspecto tecnocrático e elitista. Isso fica nítido na relação estabelecida entre os atores de base, que promovem o protagonismo das vítimas, e as organizações profissionalizadas, que promovem um discurso hegemônico dos direitos humanos, em um caráter técnico-especializado. Assim, uma análise crítica da linguagem de promoção dos direitos humanos conduz à compreensão de que

[...] as violações denunciadas pela linguagem dos direitos humanos estariam, na verdade, sendo transformadas de maneira cada vez mais acelerada em *commodities*, a fim de alimentar e financiar indústrias dominadas por tecnocratas legais, administrativos e de outras especialidades, voltados à gestão de fundos de ajuda programas de auxílio e outras plataformas organizativas de gestão da dor e do sofrimento (Baxi, 2012 *apud* Bernardi, 2021, p. 69, grifo do autor).

Nesse sentido, a garantia da reprodução e sobrevivência institucional seriam os interesses centrais do regime internacional de direitos humanos, favorecendo elites altamente profissionalizadas, que atuam distantes das comunidades e vítimas alvos das violências e violações (Bernardi, 2021).

Assim, a reprodução de estruturas de governança corporativa e culturas da competição em detrimento aos interesses vinculados às necessidades das vítimas na promoção do litígio, irão limitar o potencial transformador do litígio estratégico. Ademais,

a aplicação da lógica de mercado ao processo de financiamento promovido principalmente por ONGs estrangeiras, em um fluxo de recursos norte-sul, opera como perda de autonomia na promoção do litígio estratégico, pois ligados aos “circuitos de filantropia corporativa que muitas vezes contribuem para violação de direito (e sua perpetuação) e a codificação do sofrimento humano” (Gomes, 2019, p. 406).

Também, em estudo sobre a desigualdade das relações estabelecidas entre clínicas de defesa de direitos humanos do norte global e do sul global – também promotoras de litígio estratégico – Bonilla (2016) destaca aspectos como a desigualdade no intercâmbio entre academias jurídicas do centro e da periferia, que reitera, reforça e projeta questões sobre a legitimidade da produção de conhecimento jurídico. Conforme o autor, essa situação fica evidente na análise prática e teórica das respostas às perguntas: quem tem a capacidade de produzir conhecimento jurídico? Como legitimar o conhecimento produzido? E quem pode fazer uso efetivo dele? (Bonilla, 2016). Portanto, a discussão sobre a promoção do litígio estratégico também estará inserida no âmbito da educação em direitos humanos e como os discursos que irão fundamentar as estratégias de litígio anulam a promoção de direitos para além das perspectivas hegemônicas de direitos humanos.

Tal análise desvenda um aspecto colonial das relações estabelecidas na promoção do litígio estratégico, na medida em que a linguagem universalizada e universalizadora estabelece relações coloniais a partir do poder político, econômico, cultural e epistemológico. Assim, “ao se tornar visível a colonialidade, percebe-se que os sujeitos modernos têm outras caras que hoje refletem as mais diversas formas de vulnerabilidade humana moldadas pela colonialidade do poder” (Bragato, 2014, p. 224).

Portanto, a atuação destes atores mediante litigância estratégica em direitos humanos continua promovendo um discurso técnico que limita os saberes jurídicos ao conhecimento hegemônico produzido no norte global,<sup>69</sup> mantendo o domínio das pautas de direitos humanos por seus interesses econômicos e políticos, que, em muitos casos, invisibiliza demandas dos movimentos sociais diretamente vinculados aos grupos e sociedades marginalizadas.

---

<sup>69</sup> Sobre isso, Bragato (2014, p. 218), “[...] o conceito de geopolítica do conhecimento explica a impossibilidade, dentro da lógica da colonialidade, de se conceber um processo de gênese dos direitos humanos fora das fronteiras do mundo moderno ocidental. De fato, não se pode ignorar a contribuição e, até mesmo, o protagonismo ocidental em diversas áreas do conhecimento e também na afirmação dos direitos humanos. Porém, essa contribuição não é absoluta, mas limitada e pontual.”

Nesse sentido, pensar o litígio estratégico em uma perspectiva descolonial exige transformações que sejam impulsionadas desde a centralidade destas violações de direitos humanos: as vítimas. Para além disso, ao pensar a superação de um discurso-prática convencional dos direitos humanos no litígio estratégico em relação aos povos indígenas, é necessário pensar novas formas de promover as práticas desde as margens, desde a base dos movimentos sociais.

Assim, considerando a perspectiva crítica adotada no presente trabalho quanto à promoção do litígio estratégico promovido a partir da agenda global de direitos humanos, entendeu-se que era necessário identificar exemplos nativos de promoção do litígio estratégico, relacionados aos direitos territoriais indígenas. Para tanto, propõe-se a análise do caso do Povo Indígenas Xukuru e seus membros vs. Brasil<sup>70</sup> junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) como caso paradigmático envolvendo a discussão da demarcação territorial indígena no sistema jurídico internacional e brasileiro.

A análise do desenvolvimento do caso e a promoção de estratégias de litígio pelos agentes que atuaram em diversas fases do processo, até a derradeira sentença e fase de implementação da decisão, oportunizará uma leitura em que será possível identificar limitações do método e potencialidades de promoção a partir do protagonismo e atuação ativa das vítimas e movimentos sociais. Ademais, tal análise parte da produção científica e de pesquisa-ação desenvolvida pela Clínica de Direitos Humanos do Programa de Extensão 'Acesso ao Sistema Interamericano de proteção aos Direitos Humanos' (aSIDH),<sup>71</sup> da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), bem como demais agentes da sociedade civil e de litígio público do Estado brasileiro, que assumiram uma linha de atuação a partir do litígio

---

<sup>70</sup> Apesar de a Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos terem nomeado o caso como 'povo Xucuru' em decorrência de erro nas petições dos advogados dos peticionários, a grafia e referência correta é 'Xukuru do Ororuba', como o povo indígena se autodenomina, motivo pelo qual será adotado essa nomenclatura no trabalho (Nóbrega; Calabria, 2022).

<sup>71</sup> Conforme apresentado junto ao relatório temático coordenado pela Prof. Dra. Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega (2023, p. 27), "O Programa de Extensão aSIDH é credenciado pela Pró-reitoria de Extensão e Cultura da UFPE, com atuação interdisciplinar, sendo executado tanto no âmbito do Programa de Pós-graduação em Direito, com mestrandos e doutorandos; como também na graduação em Direito da Faculdade de Direito do Recife. Ao longo dos últimos anos, o aSIDH tem pesquisado e atuado como Clínica de Direitos Humanos na temática indígena para fomentar nacionalmente o Controle de Convencionalidade a partir dos parâmetros e precedentes vinculantes do Sistema Interamericano de Direitos Humanos."

estratégico em direitos humanos, característica das assessorias jurídicas populares.<sup>72</sup>

Paralelamente, será feita a análise da atuação promovida no caso conforme a classificação de estratégias que constituem e caracterizam o litígio estratégico em direitos indígenas, segundo proposto por Fajardo (2013), na produção de um discurso-prático com potencial alternativo/intercultural. Tais estratégias são classificadas como: estratégia social ou de fortalecimento do sujeito titular de direito; estratégia jurídica; estratégia de incidência política e de alianças; estratégia educativa e comunicacional; e estratégia de contingência para prevenção e proteção frente às corrupções e ameaças (Fajardo, 2013).

Para melhor compreender como a dinâmica de litígio estratégico operada pelos atores ao longo desse caso, cabe fazer breve descrição do caminho percorrido desde o requerimento de demarcação junto à FUNAI até a definitiva decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como o acompanhamento do impacto gerado.<sup>73</sup>

O procedimento demarcatório do território do povo Xukuru do Ororubá, localizado nos municípios de Pesqueira e Poção, no estado de Pernambuco, foi iniciado no ano de 1989, período marcado pela mobilização dos Xukuru na reocupação de seus territórios, que estavam na mão de fazendeiros e posseiros arrendatários (Silva; Barros, 2022; Silva; Lopes, 2022). Em setembro de 1989, foi emitido o relatório de identificação que reconheceu a posse tradicional do território pelo Xukuru. Em 1992, o parecer foi aprovado pelo presidente da FUNAI e em maio do mesmo ano o Ministério da Justiça publicou portaria em que reconheceu a posse permanente da terra indígena. Em 1995 foi realizada a demarcação física do território. Em 1996,<sup>74</sup> 270 objeções à demarcação do território indígena Xukuru foram apresentadas por terceiros não indígenas, incluindo o próprio município de Pesqueira, todos rejeitados pelo Ministério da

---

<sup>72</sup> Cardoso (2019) identifica a atuação das assessorias jurídicas populares como prática nativa de promoção de litígio estratégico, que no contexto brasileiro vai estar próxima à advocacia popular.

<sup>73</sup> Cabe estabelecer que neste trabalho não será feita uma análise histórica aprofundada sobre o movimento indígena dos Xukuru do Ororubá, apenas serão identificados os principais acontecimentos e fatores que possibilitam realizar uma análise da aplicação do litígio estratégico na demarcação do seu território, em especial a partir da tramitação do caso junto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos e seus reflexos no contexto do direito doméstico.

<sup>74</sup> Com a promulgação do decreto n.º 1.775 de 8 de janeiro de 1996, que passou a estabelecer as diretrizes da demarcação de terras indígenas, foi conferido a terceiros com interesses no território o direito de contestar o processo, com ações judiciais para proteger seus direitos de propriedade e buscar indenizações.

Justiça em junho do mesmo ano. As objeções foram levadas ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), com procedência mediante mandado de segurança, contudo, as novas objeções também foram descartadas pelo Ministro da Justiça, mantendo o prosseguir do processo de demarcação até sua conclusão administrativa (Nóbrega, 2023).

Em 1997, 90% do território Xukuru ainda permanecia ocupado por terceiros não-indígenas, como fazendeiros e políticos de influência na região. Em meio a esse processamento, os indígenas Xukuru já conviviam com constantes ameaças, bem como com homicídios de seus integrantes e seus defensores. Em 20 de maio de 1998, o Cacique Xicão foi assassinado (Silva; Lopes, 2022). Tal morte é emblemática na luta do povo Xukuru do Ororubá na demarcação de seu território, diante do protagonismo da liderança indígena na articulação do movimento político de retomada do território.

Apenas em 30 de abril de 2001, foi expedido o decreto presidencial homologando a demarcação da Terra Indígena (TI) Xukuru. Em 17 de maio de 2001 a FUNAI solicitou o registro do território junto ao Registro de Imóveis do município de Pesqueira/PE, contudo, em agosto de 2002 o Oficial de Registro de Imóveis interpôs uma ação de suscitação de dúvida, questionando aspectos formais da solicitação. Assim, somente em 18 de novembro de 2005 se efetivou a titulação da TI, diante da decisão quanto à legalidade do registro de imóveis emitido pela Justiça Federal. Por fim, as indenizações por benfeitorias de boa-fé aos posseiros iniciaram em 2001 e foram finalizadas apenas em 2013, totalizando 523 ocupantes não indígenas indenizados (Nóbrega, 2023).

Ao longo do procedimento de demarcação, paralelamente, ações contrárias à demarcação da TI Xukuru dificultaram ou oneraram a adequada finalização do processo, que durou 16 anos (sem considerar o período de desintrusão de não indígenas do território). A primeira medida em resposta à aprovação do pedido de demarcação pela FUNAI ocorreu já em 1992, com o ajuizamento da ação de reintegração de posse em detrimento do povo Xukuru do Ororubá, do Ministério Público Federal (MPF), da FUNAI e da União, referente a uma fazenda de cerca de 300 hectares que estava dentro do território e havia sido ocupada por cerca de 350

indígenas, intitulado Aldeia Caípe.<sup>75</sup> A ação teve sentença procedente para a reintegração da posse ao não-indígena e reafirmada pelo Tribunal, com decisão transitada em julgado em 28 de março de 2014 (Nóbrega, 2023). Contra essa decisão, a FUNAI ingressou com Ação Rescisória em 10 de março de 2016, objetivando a nulidade da reintegração de posse da Aldeia Caípe. Apenas em 13 de dezembro de 2023 o pleno do Tribunal Regional Federal da 5ª Região decidiu extinguir a ação sem resolução do mérito,<sup>76</sup> pois considerou desnecessária ação rescisória, ao entender que a questão quanto ao pertencimento do território aos indígenas já estava sanada e, portanto, era situação inquestionável, impossibilitando a efetiva reintegração de posse. Tal decisão finalizou a pendência judicial que durou 31 anos, desde o ajuizamento da ação de reintegração de posse em 1992 (Brasil, 2023d).

Até aqui foi possível identificar que o procedimento de demarcação do território indígena do povo Xukuru do Ororubá esteve envolto por diversos incidentes promovidos por terceiros não indígenas interessados no território e que, mediante uso do judiciário, obtiveram decisões que entraram em conflito com os atos administrativos já homologados.

Não apenas incidentes processuais, mas a falta de procedimentos efetivos de desintrusão, bem como a morte e constantes atentados contra as lideranças indígenas e defensores de seus direitos são registrados ao longo de todo o processo de demarcação, mesmo após a homologação da demarcação pelo Presidente da República. Assim, a demarcação 'formal' não foi suficiente para garantir a efetivação dos direitos territoriais do povo Xukuru. A insegurança jurídica perdurou junto à falta de resolução da situação do povo indígena Xukuru do Ororubá, em que se vislumbrou a ineficácia da proteção judicial destinada a garantir o direito territorial indígena, assim como da falta de recursos judiciais eficazes e acessíveis, o que levou a busca por medidas para além do sistema jurídico brasileiro.

---

<sup>75</sup> Conforme Nóbrega, (2023, p. 21), “[É] uma das mais antigas ações do Brasil a usar a lógica de uma tese do marco temporal, de uma forma ainda mais gravosa, por ter como parâmetro a Constituição de 1934; desconsiderando os direitos dos povos indígenas consagrados na Constituição de 1988 e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos”.

<sup>76</sup> Para maiores esclarecimentos sobre a ação de reintegração, sugere-se a leitura do relatório temático de monitoramento de supervisão de sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso Xukuru vs. Brasil em relação à ação rescisória n.º 0801601-70.2016.4.05.0000. A produção decorreu do trabalho de pesquisa realizado pelo programa de extensão aSIDH/UFPE, como fomento da Pró-reitoria de Extensão e Cultura (Nóbrega, 2023).

Foi nesse contexto de disputa que, em 16 de outubro de 2002, o Movimento Nacional de Direitos Humanos/Regional Nordeste (MNDH), o Gabinete de Assessoria Jurídica das Organizações Populares (GAJOP) e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) entraram com petição na CIDH diante da demora na conclusão do procedimento de demarcação do território Xukuru de Ororubá, iniciado em 1989.<sup>77</sup> Cabe ressaltar que apesar de já finalizado o processo de demarcação, a desintrusão dos não indígenas do território não havia sido realizada. Diante disso, a petição relatou a violação do direito à propriedade coletiva e às garantias e proteção judiciais, previstos nos artigos 21, 8 e 35 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação às obrigações gerais de respeitar os direitos e de adotar disposições de direito interno previstas nos artigos 1.1 e 2 da mesma convenção, em desfavor do povo indígena Xukuru e seus membros. Em 5 de novembro de 2003, a petição foi encaminhada ao governo brasileiro para apresentar resposta. Em 29 de outubro de 2009, a CIDH admitiu o caso e abriu a possibilidade de solução amistosa, contudo, nenhuma das partes se manifestou. Assim, em 28 de junho de 2015, durante seu 155º Período Ordinário de Sessões, a CIDH produziu relatório de mérito sobre o caso (Nóbrega, 2023).

No relatório de mérito da CIDH foi reconhecida a responsabilidade internacional do Estado brasileiro pela afronta ao direito à propriedade previsto no artigo XXIII da Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem, bem como responsável pela violação do direito à integridade pessoal, propriedade coletiva, às garantias judiciais e à proteção judicial estabelecidos nos artigos 5, 21, 8.1 e 25.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação às obrigações consagradas nos artigos 1.1 e 2 do mesmo tratado, em detrimento do povo indígena Xukuru e seus membros. Ainda, o relatório considerou os fatos ocorridos desde a ratificação da Convenção Americana, que no caso do Brasil ocorreu em 25 de

---

<sup>77</sup> Conforme Cardoso (2023), em sua fala no I Simpósio Internacional de Direitos Humanos na América Latina, promovido pela UFPE e a aSIDH, é importante compreender a divisão de tarefas existentes entre essas organizações da sociedade civil que promovem os litígios, pois enquanto uma terá mais condições e profissionalização para demandas nos sistemas internacionais de direitos humanos, como é o caso do GAJOP, outras terão um papel importante na proximidade das vítimas, como é o caso do CIMI. Portanto, a cooperação das entidades da sociedade civil é fundamental para que seja possível operar em casos de litígio estratégico, especialmente quando se trata de casos que envolvem comunidades indígenas que exige uma relação de confiança particular.



setembro de 1992, bem como determinou medidas de reparação a serem promovidas pelo Estado brasileiro (CIDH, 2015).<sup>78</sup>

Frente ao descumprimento das medidas de reparação indicadas no relatório de mérito da CIDH no prazo estabelecido, em 16 de março de 2016 a CIDH remeteu o caso à Corte IDH, solicitando que fosse declarada a responsabilidade internacional do Estado brasileiro pelas violações declaradas em seu relatório de mérito, bem como que fosse determinado o cumprimento das medidas de reparação.<sup>79</sup> (Nóbrega, 2023; Silva; Lopes, 2022).

Nesse período, considerando que desde o peticionamento até o relatório de mérito da CIDH se passaram cerca de treze anos, houve considerável desarticulação na capacidade de mobilização das organizações da sociedade civil petionárias. As ONGs encontravam-se fragilizadas tanto no que tange à instabilidade dos recursos financeiros, como na manutenção de equipes de atuação para o caso (Silva; Lopes, 2022). Aqui reside um dos problemas já apontados na promoção dos litígios estratégicos, que, ao tornarem-se processos extensos, também se tornam morosos financeiramente, de modo que a sustentação de um aparato consistente de representação e relação junto aos movimentos sociais de base e as vítimas pode ser incerto, tornando-se, inclusive, insustentável a longo prazo. Assim, a dependência das vítimas na representação jurídica técnica/profissionalizada capaz de garantir ou manter o acesso aos sistemas de justiça, e a dependência de ONGs ou órgãos representantes de subsistirem economicamente para conseguir sustentar a demanda em curso, são problemas presentes no caso Xukuru.

Diante desse contexto, houve a necessidade de novas parcerias, o que resultou no ingresso da organização Justiça Global no rol de representantes das vítimas. Após a apresentação de contestação pelo Estado e a improcedência das preliminares apresentadas, o presidente da Corte IDH convocou as partes e a CIDH para uma audiência pública, em 21 de março de 2017. Tal audiência foi marcada

---

<sup>78</sup> Cabe mencionar que na etapa de mérito do relatório, o Estado brasileiro requereu a improcedência da petição porque o processo administrativo de demarcação da terra indígena do povo Xukuru do Ororubá já havia sido formalmente concluído dentro de um prazo razoável, tendo passado pela última etapa prevista na legislação. Contudo, reconheceu que a desintrusão do território ainda não tinha sido cumprida, de modo que até aquele momento não havia procedido na retirada completa dos ocupantes não indígenas daquela região.

<sup>79</sup> Tal como a CIDH, a Corte IDH apenas pôde realizar a análise das ações e omissões cometidas pelo Brasil após 10 de dezembro de 1998, data que marca a aceitação do Estado brasileiro quanto à jurisdição obrigatória da Corte Interamericana.

pela presença dos representantes das organizações assessoras, da antropóloga que acompanhava o caso desde a CIDH e do Cacique Marquinhos Xukuru (Silva; Lopes, 2022).

É a partir desse momento que se inicia a atuação da aSIDH no caso Xukuru do Ororubá, a partir de convite realizado pela peticionária GAJOP para auxiliar no caso. Conforme descrito no dossiê temático elaborado pelas coordenadoras da aSIDH, o programa propõe a atuação como clínica jurídica de direitos humanos, mediante pesquisa-ação (Nóbrega; Calabria, 2022, p. 14). Assim, no que tange ao caso do povo Xukuru do Ororubá,

[A] extensão universitária aSIDH promoveu o diálogo acadêmico interdisciplinar diretamente com o povo indígena em paralelo ao diálogo institucional com organizações não governamentais e governamentais. Essa experiência foi fundamental para resgatar elementos importantes do caso, que não estão formalmente nos autos do processo, favorecendo o protagonismo do povo Xukuru de Ororubá na defesa dos direitos do seu povo (Nóbrega; Calabria, 2022, p. 13).

Diante disso, em 2017, foi produzido parecer técnico, por meio de relatório acadêmico de extensão da aSIDH, com a contribuição de trabalhos interdisciplinares de historiadores, arqueólogos e antropólogos especializados no povo Xukuru do Ororubá, em pesquisas junto à UFPE. Em especial, as coordenadoras indicaram o amadurecimento do trabalho com o auxílio de advogados e da antropóloga que atuaram no CIMI e no GAJOP quando o caso tramitava na CIDH, recuperando aspectos importantes, que não estavam nos autos do processo. Tal produção acadêmica foi recebida pela Corte IDH apenas em 22 de janeiro de 2018 (Nóbrega; Calabria, 2022).

Ainda, cabe destacar que houve a atuação direta de outras clínicas de direitos humanos ao longo do processo junto à Corte IDH, a partir da apresentação de escritos de *amici curiae*. No total, foram cinco *amici curiae*, dos quais três foram apresentados pela conjunção destas clínicas de direitos humanos de universidades brasileiras e estrangeiras,<sup>80</sup> sendo os dois outros apresentados pela Associação de

---

<sup>80</sup> Entre as clínicas e instituições que apresentaram *amici curiae* estão: de forma conjunta, a Clínica de Direitos Humanos da Universidade de Ottawa, a Fundação para o Devido Processo, o Núcleo de Estudos em Sistemas Internacionais de Direitos Humanos da Universidade Federal do Paraná e a Rede de Cooperação Amazônica; de forma conjunta, a Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Universidade do Estado do Amazonas e o Grupo de Pesquisa de Direitos Humanos do Amazonas; e a Clínica de Direitos Humanos do Amazonas, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Pará (Silva; Lopes, 2022).

Juízes para a Democracia e pela Defensoria Pública da União (Silva; Lopes, 2022).

Nesse ponto, tanto o parecer técnico, como a apresentação de *amicus curiae*, caracterizam o que Fajardo (2013) identifica como estratégias de alianças e incidência política, caracterizada pela promoção de estratégias por atores institucionais e políticos, com os objetivos tanto de enfatizar a responsabilidade das instituições na aplicação e atuação em relação às violações de direitos humanos, como para que a comunidade jurídica, os atores políticos e os atores institucionais apoiem o caso em litígio. Assim, a atuação da aSIDH com perfil de clínica acadêmica e a participação como *amici curiae* de diversas instituições, inclusive as de litígio público (como o caso da DPU), se inserem na estratégia de criação de alianças políticas, pedidos de intervenção e formação para uma intervenção eficaz, assistência técnica jurídica, captação de apoiadores que exerçam influência política e institucional, bem como fomento da atuação interinstitucional em temas relacionados ao caso (Fajardo, 2013).

Em particular, o papel de atuação mediante *amicus curiae* e cooperação de outros *experts* no desenvolvimento do relatório técnico (historiadores, antropólogos, entres outros profissionais) que possam auxiliar no desenvolvimento jurisprudencial e/ou esclarecimento das questões de direito e de fato abordadas no caso, refletem na característica multidisciplinar do litígio estratégico. Nesse sentido, a importância da atuação de terceiros especialistas nos litígios é relevante no que tange a compreensão das cortes e tribunais quanto à contextualização do caso, a identificação dos impactos e a sua abrangência ao afetar outras pessoas para além das partes diretamente envolvidas no litígio.

Em 5 de fevereiro de 2018, a Corte IDH proferiu sentença que condenou o Brasil, pois entendeu que a violação aos direitos territoriais do povo Xukuru do Ororubá não cessou após a conclusão da demarcação formal do seu território, de modo que a violação se perpetuou diante da falta de atuação do Estado na desintrusão dos não indígenas que permaneciam na terra indígena demarcada.<sup>81</sup>

---

<sup>81</sup> A Corte IDH decidiu os seguintes pontos resolutivos na sentença: 7. Esta Sentença constitui, por si mesma, uma forma de reparação. 8. O Estado deve garantir, de maneira imediata e efetiva, o direito de propriedade coletiva do Povo Indígena Xukuru sobre seu território, de modo que não sofram nenhuma invasão, interferência ou dano, por parte de terceiros ou agentes do Estado que possam depreciar a existência, o valor, o uso ou o gozo de seu território, nos termos do parágrafo 193 da presente Sentença. 9. O Estado deve concluir o processo de desintrusão do território indígena Xukuru, com extrema diligência, efetuar os pagamentos das indenizações por benfeitorias de boa-fé pendentes e remover qualquer tipo de obstáculo ou interferência sobre o território em questão, de modo a garantir o domínio pleno e efetivo do povo Xukuru sobre seu território, em

Apesar da sentença de condenação do Brasil, o trâmite do caso não para com a decisão proferida pela Corte IDH, momento em que se instaura a fase de cumprimento de sentença. Tal fase é parte essencial do trabalho estratégico no litígio, em que é necessário atuar na supervisão da implementação das decisões, com o monitoramento do cumprimento da sentença proferida, para que se promova o impacto desejado.

Nesse sentido, para além do relatório produzido no processo junto à Corte IDH, em conjunto com a GAJOP, a aSIDH se dedicou a produzir outros trabalhos paralelamente, próximos ao povo Xukuru do Ororubá, com o objetivo de oportunizar o conhecimento e apropriação da comunidade sobre a decisão proferida em âmbito internacional, bem como os impactos e alcances da sentença. Assim, como parte importante da atuação mediante litígio estratégico, por meio de projeto de pesquisa do programa de extensão, a aSIDH passou a realizar o trabalho de monitoramento e supervisão do cumprimento das medidas previstas na sentença, bem como a análise do impacto do caso no controle de convencionalidade no contexto doméstico brasileiro em relação a outros povos indígenas.<sup>82</sup>

A atuação próxima ao povo Xukuru do Ororubá se firmou com a participação da extensão aSIDH nas suas assembleias nos anos de 2018 a 2020, com o intuito de levar ao seu conhecimento os direitos discutidos na sentença da Corte IDH. Assim, em paralelo ao trabalho técnico interdisciplinar,

[...] foi realizado um trabalho muito próximo com o povo indígena Xukuru de Ororubá para que eles se apropriassem do alcance da decisão da Corte

---

prazo não superior a 18 meses, nos termos dos parágrafos 194 a 196 da presente Sentença. 10. O Estado deve proceder às publicações indicadas no parágrafo 199 da Sentença, nos termos nela dispostos. 11. O Estado deve pagar as quantias fixadas nos parágrafos 212 e 216 da presente Sentença, a título de custas e indenizações por dano imaterial, nos termos dos parágrafos 217 a 219 da presente Sentença. 12. O Estado deve, no prazo de um ano, contado a partir da notificação desta Sentença, apresentar ao Tribunal um relatório sobre as medidas adotadas para seu cumprimento. 13. A Corte supervisionará o cumprimento integral desta Sentença, no exercício de suas atribuições e no cumprimento de seus deveres, conforme a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e dará por concluído o presente caso uma vez tenha o Estado dado cabal cumprimento ao nela disposto. (CORTE IDH, 2018).

<sup>82</sup> “Em 2018, o Projeto de extensão aSIDH se transformou formalmente em Programa de extensão aSIDH, aprovado por edital, por orientação da Pró reitoria de Extensão e Cultura da UFPE, em função de abarcar projetos de extensão consolidados em vários eixos temáticos com pesquisa-ação (Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, Direitos Indígenas, Direito de gênero, direitos das pessoas privadas de liberdade, direito dos defensores em direitos humanos). Ainda em 2018, contou com o reforço do Projeto de Pesquisa intitulado “Monitoramento e cumprimento das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos: investigação dos arranjos institucionais que favorecem e dificultam a sua implementação no Brasil” aprovado no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, através da Chamada Universal – MCTIC/CNPq nº 28/2018” (Calabria; Nóbrega, 2022, p. 18).

Interamericana no caso e pudessem replicar para os outros povos (Calabria; Nóbrega, 2022, p. 17).

Aqui se caracteriza o que Fajardo (2013) identifica como estratégia social ou de fortalecimento do sujeito titular de direito. Trata-se de meios estratégicos de atuação a partir das demandas apresentadas pelas vítimas e demandantes, na medida que objetiva a superação do papel de vítima para o papel de sujeito de direitos individuais e/ou coletivos. Isso porque as informações sobre os direitos humanos devem ser orientadas para a capacitação das vítimas, de forma que possam, dentro de sua própria compreensão, cultura e percepções, expressar as violências sofridas, bem como sua visão de realização dos direitos, traduzindo suas necessidades sociais em direitos exigíveis. Tal categoria estratégica possui particular importância nestes contextos de violação de comunidades tradicionais. Ainda, a autora afirma a necessidade de que os representantes mantenham atenção a fatores de pertinência cultural e linguística, de gênero e de idade na comunicação com as vítimas, e na atenção às suas demandas; suporte psicossocial, com pertinência cultural; suporte/fortalecimento organizativo; e articulação com outras organizações de apoio (Fajardo, 2013).

Nesse ponto, cabe destacar que pouco ou nada se proporcionou de protagonismo aos indígenas ao longo do processamento do caso na CIDH e na Corte IDH. Conforme Loureiro, Dantas e Silva (2022), o que houve foi a limitação da participação direta do povo indígena Xukuru do Ororubá, seja por não ter representação processual próprio no caso, seja porque não lhe foi oportunizada a apresentação de seu Escrito de Solicitações, Argumentos e Provas (ESAP). Portanto, essa proximidade e relação estabelecida pela aSIDH com o povo Xukuru do Ororubá é de extrema importância, pois coloca-os na centralidade da discussão sobre o controle de convencionalidade promovido a partir da decisão junto à Corte IDH. Essa é uma percepção que leva em conta a necessidade das vítimas ou grupo social vítima de assumir o protagonismo do caso, a fim de que os impactos gerados transcendam as percepções dos representantes e da sua percepção sobre os direitos reivindicados.

A atuação da aSIDH junto à comunidade Xukuru do Ororubá resultou, também, na apresentação de um *amicus curiae* no RE n.º 1017365, sob tema repetitivo 1031 em caráter de repercussão geral, na qual Supremo Tribunal Federal julgava a inconstitucionalidade da tese do marco temporal, em análise sobre a

demarcação do território indígena Xokleng. A petição de *amicus curiae* produzido pela aSIDH foi construída a partir da sentença proferida junto à Corte IDH no caso do povo Xukuru e seus membros vs. Brasil, e levou ao STF a discussão sobre o controle de convencionalidade da sentença que condenou o Brasil junto ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos. A importância do trabalho produzido foi confirmada quando o Ministro Luís Roberto Barroso fez expressa referência aos argumentos suscitados junto ao *amicus curiae* apresentado pela Clínica de Direitos Humanos da UFPE:

Importante assinalar, e o Ministro Zanin lembrou também, que é a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso do povo indígena Xukuru e seus membros vs. Brasil, também lembrado pelo Ministro Fachin, em que se reconheceu a responsabilidade internacional do Brasil pela irrazoável demora na demarcação e pelo prejuízo sofrido por tal povo, conforme arrazoadado da Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco, que atuou como *amicus curiae* (Barroso, 2023, 28 min 20 s, grifo do autor).

Ademais, identificou-se que dos 38 *amici curiae* de tese indigenista apenas o da aSIDH/UFPE menciona expressamente a perceptiva do controle de convencionalidade a partir da jurisprudência da Corte IDH no caso Xukuru (Nóbrega, 2023). Assim, a contribuição da aSIDH ao provocar o STF na análise do caso Xukuru para a fixação da tese no tema 1031, resultou na aplicação de uma abordagem hermenêutica a partir da decisão da Corte IDH como parâmetro de controle de convencionalidade no Brasil, seja para questionar o marco temporal, seja para apreciar o alcance dos direitos dos povos indígenas, em que se deve considerar as suas cosmovisões, a culturas e os modos de viver e de se expressar (Nóbrega, 2023).

Assim, a abordagem da aSIDH a partir do trabalho desenvolvido junto ao caso do povo Xukuru caracteriza a aplicação do que Fajardo (2013) chama de estratégia jurídica de litígio, em que se objetiva a promoção de mudanças normativas, nas práticas institucionais e na cultura jurídica. É por meio de estratégias jurídicas que se busca a construção progressiva e efetiva dos direitos, incidindo na jurisprudência a partir da aplicação prevalente de normas de direitos humanos em relação às demais normativas do direito doméstico, gerando interpretações plurais dos direitos sob discussão, superando as interpretações restritivas. Tal objetivo exige conhecimento dos profissionais atuantes sobre os diferentes mecanismos existentes e das

novidades e avanços jurisprudenciais sobre direitos humanos, com o uso legal prioritário de fundamentos e recursos decorrentes da Constituição e instrumentos internacionais de direitos humanos, o uso e estudo de todos os mecanismos processuais existentes (sejam judiciais ou extrajudiciais, ordinários ou garantias-constitucionais, domésticos ou internacionais), a identificação dos direitos individuais e coletivos e a contínua atualização, troca de informações e análises comparativas por parte dos profissionais que irão atuar no litígio (Fajardo, 2013).

Ainda, foi possível identificar tanto nas produções acadêmica do programa de extensão da UFPE (Calabria; Nóbrega, 2022; Nóbrega, 2023), como em produções acadêmicas de atores da Defensoria Pública da União (DPU) sobre o caso do povo Xukuru (Leão; Nóbrega, 2024), a relevância da promoção de espaço de discussão acadêmica a partir da prática e extensão universitária em relação ao caso, que facilitou a aproximação da DPU no Recife à comunidade Xukuru do Ororubá após a participação em seminário promovido pela aSIDH, em novembro de 2017. Essa integração dos órgãos de litígio do Estado no litígio estratégico pode significar uma expansão da sua atuação, como é possível observar a partir da criação da figura de Defensores Regionais de Direitos Humanos em Pernambuco, no ano de 2018, que passou a atuar na dimensão do litígio estratégico e da assistência jurídica multidimensional junto a outras comunidades indígenas na região, bem como da representação do povo Xukuru em *amicus curiae* apresentado em nome da comunidade indígena no RE n.º 101736 (Leão; Nóbrega, 2022).

Nesse sentido, além de uma estratégia de incidência política e de alianças, como já referido, também se identifica uma continuidade de estratégias jurídicas que se fortalecem pela estratégia social e de fortalecimento do sujeito titular de direitos, na medida em que a aproximação da DPU ao povo indígenas Xukuru possibilitou o desenvolvimento de atuações jurídicas em nome do próprio povo indígena, realçando seu protagonismo em uma rede de estratégias judiciais, na implementação da decisão proferida junto à Corte IDH.

Outro reflexo do trabalho estratégico de monitoramento da decisão da Corte IDH e sua implementação no sistema de justiça brasileiro, se deu junto ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), a quem o programa de extensão aSIDH/UFPE enviou um memorial em agosto de 2022, direcionado à Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (UMF/CNJ), “com material acadêmico de auxílio sobre o andamento das principais

ações judiciais pendentes que impedem o efetivo cumprimento da sentença da Corte IDH” (Nóbrega, 2023, p. 67). Em reunião realizada no mesmo período junto à sede do TRF5 com comitiva do CNJ, lideranças do povo Xukuru, representantes dos petionários do caso na Corte IDH, pesquisadores da aSIDH/UFPE, Nóbrega (2023) relata a criação da Unidade de Monitoramento e Fiscalização das decisões, deliberações e recomendações do SIDH no âmbito da Justiça Federal da 5ª Região (UMF/JF5). Ressalta-se ainda que os dados das pesquisas desenvolvidas junto ao programa de extensão universitária aSIDH/UFPE foram indicados no sumário executivo elaborado pelo CNJ, demonstrando a aplicação de estratégias a nível institucional acadêmico, sob a presença e protagonismo das comunidades indígenas vítimas (Nóbrega, 2023).

Ainda, cabe referir a importância do desenvolvimento da formação em direitos humanos promovida pelo programa de extensão da aSIDH/UFPE por meio de palestras, seminários, participação na assembleia do povo Xukuru do Ororubá, minicursos e eventos, a fim de proporcionar à comunidade acadêmica diálogos entre os atores de litígio público e o próprio povo indígena Xukuru do Ororubá quanto a compreensão e conhecimento dos aspectos da sentença da Corte IDH e sua implementação. Assim, além de contar com a participação da comunidade acadêmica de forma interdisciplinar, houve a participação das organizações petionárias do caso à CIDH (GAJOP e CIMI), os órgãos do Estado de litígio público, como DPU, Ministério Público Federal, Advocacia Geral da União, bem como o povo indígena Xukuru do Ororubá (Nóbrega; Calabria, 2022).

Tais iniciativas de promoção do conhecimento em direitos humanos refletem diretamente na estratégia educativa e comunicacional descrita por Fajardo (2013). Neste ponto reside a necessidade de incorporar à atuação judicial mecanismos que auxiliem na repercussão do caso e na difusão das informações sobre os direitos em discussão, por meio de ferramentas complementares de monitoramento, campanhas informativas, capacitação e atuação política (Fajardo, 2013).

Especificamente quanto às estratégias educativas, Fajardo (2013) destaca que estas possuem um caráter interativo e devem ser dirigidas a grupos específicos da sociedade civil, a fim de desenvolver capacitações específicas e úteis, como o desenvolvimento de mecanismos para proteção de direitos. Tal é o caso da aproximação da aSIDH ao povo Xukuru do Ororubá para promover sua conscientização implementação das medidas da sentença da Corte IDH e



capacitação quanto ao controle de convencionalidade da decisão, bem como de órgãos do Estado que não mantinham uma atuação próxima à comunidade indígena ou não tem o perfil técnico de conhecimento da matéria de controle de convencionalidade e implementação da sentença proferida junto ao SIDH.

Ainda, há relatos de formação e capacitação promovida pela aSIDH de advogados indígenas Xukuru do Ororubá sobre a atuação junto à Corte IDH (Nóbrega; Calabria, 2022). Dessa forma, o intuito destes atores era justamente o de promover esse conhecimento para possibilitar o protagonismo do povo indígena Xukuru do Ororubá, ainda que tardio:

Essas iniciativas, que complementam esforços históricos, autorizam o protagonismo Xukuru para replicar a decisão paradigmática no direito interno, servindo como base do controle de convencionalidade no Brasil sobre direito territorial indígena (Calabria; Nóbrega, 2022, p. 22).

Portanto, é essencial para as estratégias educativas a cooperação entre instituições e profissionais que possam levar conhecimento sobre as questões da demanda às comunidades vítimas ou possíveis grupos de apoio, além de demais grupos interessados. Nesse ponto, é fundamental pensar e aplicar mecanismos educativos que levem em conta a pertinência cultural, linguística, de gênero e idade, para que os impactos sejam efetivos – particularmente importante para comunidades indígenas ou pessoas em situação de extrema vulnerabilidade social e educacional. Assim, com a capacitação de profissionais e operadores de justiça, treinamento dos grupos e sensibilização social são estratégias importantes para fins de uma maior abrangência de impactos pelo litígio estratégico.

Já, quanto às estratégias comunicativas (ou comunicacionais) possuem um caráter unidirecional, visto que seu objetivo é dirigir certas mensagens informativas a determinado público, sem que se pressuponha uma interação. A intenção, em qualquer das frentes, é a difusão tanto do caso particular – a partir da perspectiva da vítima a fim de gerar solidariedade e identificação social – como os temas de direito que fazem fundo da questão em litígio, de modo que as discussões sobre a demanda esteja presente na opinião pública ao longo de todas as suas etapas processuais, em um aspecto educativo e informativa à sociedade sobre determinados direitos (Fajardo, 2013). Ainda, Fajardo (2013) explica que em um contexto de processamento do litígio, a difusão terá o papel importante de informar as vítimas sobre o andamento do caso, manter os diversos atores institucionais

atualizados sobre as discussões, modificar a cultura jurídica, bem como influenciar nas decisões que podem ser tomadas por conta de uma pressão social favorável aos direitos humanos.<sup>83</sup>

Entre outras possíveis estratégias do caso ora analisado, destaca-se o termo de cooperação técnica para elaboração e difusão de uma cartilha sobre a condenação do Brasil na Corte IDH por violações aos direitos dos Xukuru firmado junto à 24ª Assembleia Xukuru do Ororubá entre a Associação do Povo Xukuru, o Ministério dos Povos Indígenas e a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) (Brasil, 2024; Ebrahim, 2024).

Por fim, não foi possível identificar nesta fase do litígio estratégias de contingência para prevenção e proteção frente a corrupções e ameaças. Conforme descrito por Fajardo (2013), tal categoria de estratégia trata da necessidade de planejamento de segurança e planos de contingência frente a possíveis situações de risco, como ameaças e intimidações dirigidas às vítimas, suas famílias e os profissionais e atores diretamente envolvidos na promoção e representação da demanda. Assim, o planejamento também deve abarcar a prevenção aos riscos que envolvem a segurança física e mental das vítimas, testemunhas, representantes e demais atores (Fajardo, 2013).

A existência de perigo e ameaças é contínua na vida das comunidades indígenas, sendo ponto particular que influencia uma promoção responsável de demanda estratégica a partir de seu protagonismo. Como já referido, a principal liderança Xukuru do Ororubá foi assassinada no transcorrer do processo de demarcação, bem como contínuas ameaças e atentados contra a vida da comunidade e dos seus defensores foram promovidos ao longo dos anos, mesmo após a homologação da demarcação. Assim, considerando que as demandas de demarcação de terras indígenas são envoltas em um contexto de disputa constante e violenta, é necessário identificar os perigos e pensar estratégias de segurança da integridade física dos povos indígenas, para que possam exercer o legítimo protagonismo nos litígios que envolvam seus direitos.

---

<sup>83</sup> Fajardo (2013) orienta a manutenção de um planejamento voltado à capacitação e estratégias comunicativas, em acompanhamento ao processamento do litígio. Assim, é essencial o uso de meios de comunicação, como rádio, imprensa, TV, internet etc., nas estratégias de difusão da informação. Além disso, a autora menciona a importância de utilizar meios de comunicação que garantam acesso às agências internacionais, diante de eventual relutância das agências nacionais de comunicação em difundir o caso desde seu início.

Ademais, considerando o caso em debate e o contexto político e econômico em que as questões serão abordadas, é importante que sejam conduzidas estratégias e planos de prevenção em relação às possíveis ações de corrupção que possuam o poder de empregar mecanismos de pressão política e econômica, neutralizando ações legais ou revertendo-as. Isso porque, em muitos dos casos – e por seu próprio caráter de impacto político-social – os litígios estratégicos em direitos humanos e direitos territoriais indígenas abarcam discussões que envolvem poder econômico e interesses políticos por trás das violações de direitos que geram reações.<sup>84</sup> Portanto, medidas de prevenção, proteção e denúncia devem ser adotadas e consideradas mesmo antes do litígio, no momento em que se estuda o litígio como a ferramenta adequada para determinada situação (Fajardo, 2013).

Como visto, a análise da atuação da aSIDH em dinâmica estratégica ao longo do processamento do caso junto à Corte IDH e a continuidade do seu trabalho junto ao monitoramento de implementação da sentença e ao controle de convencionalidade promovido a partir da decisão do caso do povo indígena Xukuru, demonstram um amplo trabalho de articulação em que foi possível criar um ecossistema de atuação estratégica que garantisse não apenas uma sentença positiva, mas a efetiva implementação das medidas necessárias para garantir o direito territorial do povo Xukuru do Ororubá.

A organização de iniciativas acadêmicas em que se envolveram os principais atores do caso, capacitando o povo Xukuru para que pudessem promover o controle de convencionalidade da decisão, bem como a aproximação dos principais atores do caso para avaliação da implantação da decisão, foram algumas medidas que produziram efeitos consideráveis nas estratégias de impacto da decisão para além da utilização do caso como jurisprudência nas incidências judiciais.

Diante do exposto até aqui é possível compreender a complexidade das dinâmicas que envolvem a demarcação das terras indígenas e as disputas travadas em diversos campos de batalha, que demonstram que a garantia do direito à territorialidade indígena exige mais do que o mero requerimento e processamento do pedido de demarcação do território junto à FUNAI.

---

<sup>84</sup> Nesse sentido, a corrupção pode agir em meio aos operadores do direito, aos grupos de vítimas ou organizações que estejam atuando na demanda, aos advogados defensores, bem como aos meios de comunicação na distorção de informações do caso.

Nesse sentido, ressalva-se que não é possível realizar uma comparação direta entre o processo que os Xukuru do Ororubá passaram e a demanda pela demarcação dos Guarani e Kaiowá. Como já indicado, a luta pela demarcação de terras de cada povo indígena está intimamente ligada ao histórico particular de desapropriação vivido pela comunidade, o tipo de uso que foi dado ao seu território pelos colonizados, assim como contexto social em que estão inseridos, enfim, uma série de fatores complexos que exigem uma adequada compreensão de cada caso.

Contudo, a experiência de litígio estratégico promovida junto ao caso do povo Xukuru deve ser observada na medida em que indica caminhos alternativos a serem percorridos na construção de um discurso-prática sensível às questões étnico-culturais, para que se garanta o efetivo protagonismo e desconstrução dos aspectos coloniais de promoção do discurso impositivo de direitos humanos na prática do litígio estratégico. Ademais, a identificação das estratégias promovidas a partir da atuação da clínica de direitos humanos do programa de extensão da aSIDH/UFPE, demonstra uma narrativa em que se propõe a aproximação aos movimentos sociais de base, bem como uma coordenação com os órgãos de litígio do Estado que tem o dever legal e constitucional de atuar nas demandas judiciais que envolvem direitos dos povos indígenas.

Isso porque em meio a todos estes entraves, reside a dificuldade e limitação do acesso à justiça pelos povos indígenas, tanto na jurisdição doméstica, como em jurisdições internacionais. A manutenção de uma lógica hegemônica do discurso dos direitos humanos e de produção do litígio estratégico, torna difícil sustentar um ecossistema independente de atores para litigar em nome das vítimas, bem como impede novas práticas de promoção de direitos humanos em que as próprias vítimas estabeleçam seu protagonismo.

Assim, ao identificar novas possibilidades de promoção do litígio estratégico em direitos humanos, em que se vislumbra outras perspectivas para orientar as demandas de demarcação de terras indígenas no judiciário, o presente trabalho propõe compreender a possibilidade de uso do método de litígio estratégico para reivindicar a demarcação dos territórios Guarani e Kaiowá. Ademais, busca-se aprofundar a identificação de outras formas de produzir tal discurso-prática a partir da garantia do acesso à justiça, a medida em que os litígios dos povos indígenas tensionam, transformam, ressignificam e criticam a ideia de litígio estratégico, desafiando os aspectos coloniais em possíveis caminhos contra hegemônicos do discurso-prática.

### **3.3 A demarcação das terras Guarani e Kaiowá: condições do acesso à justiça na promoção do litígio estratégico em direitos humanos**

Conforme apresentado no subtópico anterior, há diversas características atreladas ao modelo de litígio estratégico como discurso-prática desenvolvida por organizações do norte global, que limitam o efetivo acesso a direitos por vítimas de violações que se veem fora dessa agenda global de direitos humanos, portanto, limitam a promoção da justiça social. Diante disso, as limitações do litígio estratégico em direitos humanos observadas no presente trabalho vão estar vinculadas à impossibilidade de determinados grupos sociais lançarem mão de tal método como forma de reivindicar direitos e promover impactos capazes de gerar mudanças sistêmicas.

Nesse sentido, o presente trabalho parte da análise da questão da violação do direito territorial Guarani e Kaiowá, como caso paradigmático sobre o direito de demarcação de terras indígenas para a promoção de litígio estratégico, visto que a discussão do tema em tal contexto tem o condão de impactar a situação da violação do direito de demarcação de centenas de territórios indígenas no Brasil. Ainda, a situação de insegurança jurídica sobre o direito à demarcação territorial indígena, que se mantém em disputa no cenário jurídico e político brasileiro, faz com que a discussão sobre o tema tenha relevância na promoção de mudanças estruturais que reverberem sobre as políticas adotadas pelo Estado e que possam legitimar as comunidades na reivindicação de seus territórios.

De forma particular, as reivindicações territoriais Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul estão historicamente atreladas às relações de poder que se estabeleceram a partir da ocupação do território tradicional indígena por não-indígenas, as quais foram constituídas com base na compreensão da inferiorização dos sujeitos indígenas, em um processo que segue a lógica de dominação e exploração colonial (Bragato; Kestenbaum, 2016), manifestas nas políticas assimilacionistas adotadas pelo Estado e suas instituições até o advento da Constituição Federal de 1988 (Morais, 2017). Portanto, a desterritorialização sofrida pelo Guarani e Kaiowá foi pautada por retóricas coloniais que legitimaram a 'dominação' estabelecida a partir da inferiorização/desumanização dos indivíduos indígenas, tidos como incivilizados no contexto do colonialismo.

A partir da leitura desde a colonialidade do contexto de exclusão e discriminação dos sujeitos indígenas na composição da organização social sul-americana, é possível visualizar que as dinâmicas das instituições públicas materializam a atuação do Estado em uma perspectiva hegemônica dominante, no exercício do poder, o que reflete na disposição dos aparatos institucionais e no acesso à justiça e garantia de direitos. Isso porque há um pressuposto de igualdade formal inerente aos Estados Democráticos modernos quanto ao pertencimento da integralidade do conjunto social à comunidade política, sem atentar para debilidades de poder cultura e econômico, que influenciam diretamente na forma como a justiça é prestada a alguns grupos. Ainda, conforme Bragato (2021, p. 110):

Para muitos sujeitos e grupos historicamente vulnerabilizados, tais como as comunidades indígenas, acessar remédios jurídicos capazes de assegurar seus direitos reconhecidos legalmente pode ser impossível porque o acesso à justiça, quando ocorre, é meramente formal. Para os grupos vulnerabilizados, a debilidade de poder econômico (recursos para contratar advogados, arcar com custos do processo, mesmo que não existam custas judiciais), cultural (acesso à informação, conhecimento dos direitos, acesso a advogados qualificados e disponíveis) e político (capacidade de influenciar na tomada de decisões políticas) resulta em obstáculos muitas vezes incontornáveis para proteger seus direitos.

Portanto, para compreender a potencialidade de litigar estrategicamente a partir das demandas de demarcação dos Guarani e Kaiowá, é necessário pensar sobre as suas condições de acesso à justiça. Diante dessa premissa, o presente trabalho propõe identificar elementos do acesso à justiça, a fim de oportunizar uma visão mais apurada das possibilidades de promoção da litigância estratégica como método para demandar judicialmente a demarcação dos territórios dos Guarani e Kaiowá. Para tanto, a análise partirá das entrevistas realizadas junto aos principais atores de litígio das demandas envolvendo a territorialidade Guarani e Kaiowá no contexto da jurisdição sul mato-grossense, bem como as informações coletadas quanto aos processos de demarcação territorial indígena na primeira parte do trabalho.

O acesso à justiça é direito constitucional previsto no ordenamento jurídico brasileiro,<sup>85</sup> tido como direito fundamental de acesso universal à jurisdição estatal. Além disso, o acesso à justiça vai estar relacionado ao direito humano de recurso

---

<sup>85</sup> A previsão na Constituição Federal de 1988 que caracteriza o acesso à justiça está no artigo 5º, inciso XXXV. Já o devido processo legal, encontra-se previsto no mesmo artigo constitucional, incisos LIV, LV, LVI e LVII.

efetivo, na medida em que este “trata-se do dever dos Estados de prover meios judiciais internos eficazes para proteger os direitos, ou seja, obrigação de respeitar direitos” (Andrighetto, 2022, p. 125). Nesse ponto, cabe esclarecer que o recurso efetivo é direito humano que não diz apenas sobre a devida prestação jurisdicional, mas abrange a prestação do devido procedimento administrativo, bem como a promoção de um efetivo e diligente processamento das demandas que garantam acesso a direitos fundamentais.

Assim, a garantia do recurso efetivo e do adequado acesso à justiça deve orientar a atuação das instituições públicas no andamento das demandas por direitos, que, por sua vez, devem seguir rito coerente e em tempo razoável, sem que as partes adentrem um limbo jurídico de insegurança e omissão da prestação jurisdicional.

Uma leitura apurada da amplitude do acesso à justiça é feita por Silva (2021), que define a análise de sua efetividade em três momentos: o momento que antecede à chegada de uma demanda ao Judiciário, o momento em que o processo decisório judicial e o momento dos efeitos das decisões. Apenas a partir da análise dessas três etapas do procedimento judicial se têm compreensão do acesso à justiça como garantia jurídica.

No que tange ao primeiro momento, em que se estabelece as condições prévias para ajuizar uma demanda, a falta de acesso à informação e falta de recursos financeiros são fatores que precisam ser considerados, visto que, segundo Silva (2021, p. 249) “nem todos sabem que o Judiciário está de portas abertas e muitos não têm recursos para financiar a chegada a essa porta (e a permanência do lado de dentro).”

Nesse sentido, o sistema jurídico brasileiro possui uma série de normativas que garantem o acesso formal ao judiciário, inclusive nas situações de vulnerabilidade socioeconômica (pela lei 1.060/50 e pelo artigo 98 do código de processo civil)<sup>86</sup>, bem como possui instituições e atividades por meio das quais se promove o acesso à jurisdição, entre as quais Silva (2021) destaca com relevância o Ministério Público, a Defensoria Pública e a advocacia. Contudo, o efetivo acesso à justiça não deve ser considerado apenas do ponto de vista do sistema de justiça,

---

<sup>86</sup> O Artigo 98 do Código de Processo Civil prevê que “a pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios têm direito à gratuidade da justiça, na forma da lei” (Brasil, 2015).

pois não se estabelece com a mera existência destas instituições à serviço da população, senão a partir do seu fortalecimento, o que exige “a eliminação de todo e qualquer obstáculo para que as pessoas de fato possam ter acesso a essas instituições” (Silva, 2021, p. 249).

Já no segundo momento de efetivação do acesso à justiça, se verificam as etapas do processo judicial, como a promoção da demanda a partir da sua judicialização até a sua decisão final. Entre fatores externos e internos ao processo judicial que podem ser obstáculos para a efetivação da garantia do acesso à justiça, o tempo de duração razoável do processo é elemento essencial para que a adequada prestação jurisdicional seja promovida. Para além das questões estruturais do judiciário brasileiro que limitam a condição para atender a quantidade de demandas, Silva (2021) destaca fatores endoprocessuais, como a demasiada quantidade de recursos previstos na legislação processual ou em regimentos internos e as normativas que estabelecem preferência de matéria nas agendas de julgamentos dos Tribunais. Tais fatores mitigam a garantia do acesso à justiça pela demora na resolução das demandas, em especial aquelas cuja matéria de direito está em disputa política e econômica por diferentes setores da sociedade, gerando instabilidade institucionais. Diante dessa problemática, o autor afirma que “o Estado tem o dever de criar mecanismo para garantir a ‘razoável duração do processo’ e abolir mecanismos que impeçam essa duração razoável” (Silva, 2021, p. 250).

Ainda, questões que envolvem a adequada prestação jurisdicional desta fase dizem respeito à adequada instrução do judiciário, a partir do uso de ferramentas e auxílio técnico necessários para agilizar e promover a adequada resolução de demandas que exigem mais do que apenas a aplicação de teses jurídicas em termos técnicos. Exemplo disso é a necessidade de intérpretes e antropólogos em demandas que envolvem territorialidade indígena, cuja especificidade exige dinâmicas culturais que vão além das regras do rito processual civilista.

Por fim, o último momento identificado por Silva (2021) na análise de condições do acesso à justiça estabelece uma análise nos efeitos produzidos pelas decisões judiciais, sua implementação e sua influência na garantia do acesso à justiça. Nesse sentido, uma possível seletividade do judiciário na resolução dos conflitos é compreendida como limitação do acesso à justiça, na medida em que direitos são sistematicamente negados ou questões processuais são aplicadas apenas a determinadas demandas, em prejuízo ou de forma negativa a uma parte



específica da população. Nas palavras do autor, “se a percepção generalizada é a de que apenas uma parcela da população obtém resultados favoráveis no judiciário essa percepção afeta o acesso à justiça no futuro” (Silva, 2021, p. 250). Assim, exige-se que o acesso ao Judiciário promova e respeite o devido processo legal de forma igualitária, de modo que

[...] este não pode ser compreendido de maneira atomizada, com o olhar estanco em cada procedimento judicial; trata-se de um processo que se retroalimenta continuamente. Os resultados de cada forma de acesso à justiça são responsáveis por fomentar (ou, em um cenário negativo, por obstaculizar) futuros acessos (Silva, 2021, p. 249).

Ainda, considerando a análise do acesso à justiça dos povos indígenas, cabe referir que a Resolução n.º 454 de 2022 do Conselho Nacional de Justiça foi introduzida no sistema de justiça brasileiro, e passou a estabelecer diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas.<sup>87</sup> Tal normativa busca orientar a atuação dos operadores do direito a uma proposta interétnica e intercultural de promoção de direitos, respeitando a autoidentificação dos povos, a territorialidade indígena, o reconhecimento da organização social e das formas próprias de cada povo indígena para resolução de conflitos, a vedação da aplicação do regime tutelar e a autodeterminação dos povos indígenas (CNJ, 2022).

Portanto, o direito de acesso à justiça não significa apenas a formalização de ajuizamento de uma demanda, tampouco poderá ser analisado individualmente, na medida em que cada fase do processo opera fatores difusos e condições que devem

---

<sup>87</sup> As diretrizes de promoção do acesso à justiça para garantia do exercício dos direitos pelos povos indígenas estão previstas no artigo 3º da resolução: “Art. 3º Para garantir o pleno exercício dos direitos dos povos indígenas, compete aos órgãos do Poder Judiciário: I – assegurar a autoidentificação em qualquer fase do processo judicial, esclarecendo sobre seu cabimento e suas consequências jurídicas, em linguagem clara e acessível; II – buscar a especificação do povo, do idioma falado e do conhecimento da língua portuguesa; III – registrar as informações decorrentes da autoidentificação em seus sistemas informatizados; IV – assegurar ao indígena que assim se identifique completa compreensão dos atos processuais, mediante a nomeação de intérprete, escolhido preferencialmente dentre os membros de sua comunidade; V – viabilizar, quando necessária, a realização de perícias antropológicas, as quais devem respeitar as peculiaridades do processo intercultural; VI – garantir a intervenção indígena nos processos que afetem seus direitos, bens ou interesses, em respeito à autonomia e à organização social do respectivo povo ou comunidade, promovendo a intimação do povo ou comunidade afetada para que manifeste eventual interesse de intervir na causa, observado o disposto no Capítulo II da presente Resolução; VII – promover a intimação da Fundação Nacional do Índio (Funai) e do Ministério Público Federal nas demandas envolvendo direitos de pessoas ou comunidades indígenas, assim como intimar a União, a depender da matéria, para que manifestem eventual interesse de interverem na causa; e VIII – assegurar, quando necessária, a adequada assistência jurídica à pessoa ou comunidade indígena afetada, mediante a intimação da Defensoria Pública (CNJ, 2022).

ser observadas para que se possa discutir e garantir direitos junto aos sistemas de justiça. Ainda, para determinados grupos sociais, como é o caso dos povos indígenas, tal acesso dependerá do cumprimento de medidas particulares, muitas vezes desconhecidas pelos operadores do sistema de justiça, o que complexifica a garantia do seu direito.

Considerando as caracterizações teóricas identificadas ao longo desse trabalho é possível perceber que as condições para a garantia do acesso à justiça também serão condições de promoção de demandas de litígio estratégico, na medida em que o objetivo do uso de tal método é promover impactos positivos a determinadas situações de violações sistemáticas de direitos por meio da atuação em caso/casos paradigmáticos no judiciário, com a intenção de refletir em políticas de interesse público em um caráter difuso ou coletivo. Contudo, considerando a forma característica como o método de litígio estratégico é produzido a partir determinados agentes que reproduzem a lógica do discurso de direitos humanos da agenda global, percebe-se que nem sempre as condições de promoção de litígios estratégicos vão garantir o efetivo acesso à justiça de grupos vulneráveis.

Fatores como dependência na manutenção de recursos por financiadores interessados, necessidade de atores/representantes com conhecimento técnico especializado, demora dos litígios – seja no âmbito doméstico ou internacional –, pouca ou nenhuma participação e instrução da vítima ao longo do processamento, além da orientação do litígio conforme interesses dos representantes/defensores, caracterizam a lógica como a prática da litigância estratégica opera a partir dos discursos da agenda global de promoção de direitos humanos, afastando as possibilidades de efetivação do acesso à justiça das vítimas e da garantia dos direitos humanos.

Assim, pensar um discurso-prática do litígio estratégico que também possa levar em conta condições de acesso à justiça em sua amplitude, torna-se uma proposta necessária para superar métodos limitadores de promoção de direitos humanos a partir dos sistemas de justiça. Ademais, considerando a crítica descolonial proposta no presente trabalho, entende-se que tal perspectiva também exigirá o desenvolvimento de novas práticas interculturais pelos agentes promotores do litígio estratégico, como já referido, especialmente em contextos nos quais a colonialidade está historicamente vinculada à manutenção das violações de direitos, como é o caso dos povos indígenas.

Nesse sentido, a ideia de prática intercultural vai estar ligada ao conceito de interculturalidade crítica, como proposta por Walsh (2023), que se caracteriza por um princípio/processo/projeto de ação consciente, que exige uma atividade radical, com ferramentas baseadas nas práxis de afirmação, correlação e transformação.

Como tal, o seu desafio, proposta, processo e projeto consistem em transformar, reconceitualizar e refundar estruturas e instituições de formas que coloquem em relações equitativas (mas ainda conflitivas) diversas lógicas culturais, práticas e formas de conhecer, pensar, agir, ser e viver. A interculturalidade, neste sentido, sugere um processo permanente e ativo de negociação e inter-relação em que a diferença não desaparece. A diferença sociocultural, ancestral, política, epistêmica, linguística e de existência é afirmada em termos coletivos e comunitários, e entendida como contributiva para a criação de novas compreensões, coexistências, solidariedades e colaborações (Mignolo; Walsh, 2018, p. 59).<sup>88</sup>

A relevância de uma perspectiva intercultural da prática do litígio estratégico nas reivindicações territoriais indígenas estará justificada na possibilidade de orientar demanda em contextos de fortalecimento das vítimas, ao partir da particularidade das histórias locais e dos lugares de anunciação políticos, éticos e epistêmicos, marcados pela diferença colonial<sup>89</sup> (Mignolo; Walsh, 2018). Assim, como parte da luta descolonial, a autora propõe verbalizar a interculturalidade e a decolonialidade como práticas, portanto, interculturalizar e decolonizar (Mignolo; Walsh, 2018; Walsh, 2023), o que para este estudo terá o potencial de promover a quebra do monólogo ocidental-moderno na produção do discurso-prática de promoção dos direitos humanos.

Assim, para compreender a possibilidade de demandar a demarcação das terras Guarani e Kaiowá a partir da litigância estratégica, bem como identificar suas potencialidades e limitações nesse contexto, será realizada a análise das condições

---

<sup>88</sup> No original: "As such, its challenge, proposition, process, and project are to transform, reconceptualize, and refound structures and institutions in ways that put in equitable (but still conflictive) relation diverse cultural logics, practices, and ways of knowing, thinking, acting, being, and living. Interculturality, in this sense, suggests a permanent and active process of negotiation and interrelation in which difference does not disappear. Sociocultural, ancestral, political, epistemic, linguistic, and existence-based difference is affirmed in collective and community-based terms, and understood as contributive to the creation of new comprehensions, coexistences, solidarities, and collaborations."

<sup>89</sup> Diferença colonial é um conceito cunhado por Mignolo, com base no conceito de colonialidade do poder de Quijano, descrito pelo autor da seguinte maneira: "A diferença colonial é o espaço onde emerge a colonialidade do poder. A diferença colonial é o espaço onde as histórias locais que estão inventando e implementando os projetos globais encontram aquelas histórias locais que os recebem; é o espaço onde os projetos globais são forçados a adaptar-se, integrar-se ou onde são adotados, rejeitados ou ignorados. A diferença colonial é, finalmente, o local ao mesmo tempo físico e imaginário onde atua a colonialidade do poder, no confronto de duas espécies de histórias locais visíveis em diferentes espaços e tempos do planeta" (Mignolo, 2003, p. 10).

de promoção do litígio estratégico em um olhar a partir da garantia de acesso à justiça. Ademais, a análise também busca identificar aspectos que possam afirmar uma prática intercultural na promoção do litígio estratégico em direitos humanos e em direitos dos povos indígenas.

Para tanto, serão estabelecidos indicadores de análise a partir da teoria das quatro condições do litígio estratégico conforme descritos por Roa e Klugman (2014) no primeiro tópico deste capítulo, em uma leitura a partir do contexto Guarani e Kaiowá, identificados como: (1) Marco normativo que viabilize a tutela jurisdicional; (2) Judiciário independente, instruído e disposto; (3) Defensoras(es) com habilidade em litígio; e (4) Presença da Sociedade Civil. Ainda, propõe-se a complementação da análise com outros dois indicadores: (5) Sustentabilidade do litígio e de recursos financeiros; (6) Participação e fortalecimento dos sujeitos titulares de direitos.

A complementação aqui proposta terá o condão de aprofundar os tópicos de condição do litígio estratégico para pensar alternativas as necessidades específicas que garantam de fato o acesso à justiça dos povos indígenas, por meio de novas possibilidades de promoção do discurso-prática, conforme explorado anteriormente. Assim, parte-se do pressuposto que a falta da observação de tais fatores como condições de litígio estratégico limitaria a possibilidade de efetivo acesso à justiça. Ademais, como será possível identificar, estas condições estão relacionadas a lógica intercultural adotada por Fajardo (2013) na proposição de estratégias para o litígio em direitos indígenas.

### 3.3.1 Marco normativo que viabilize a tutela jurisdicional

Primeiramente, cabe identificar a existência de marco normativo que viabilize a tutela do direito dos Guarani e Kaiowá à demarcação das suas terras, bem como oportunizem o acesso à justiça para reivindicá-las.

Na primeira parte do trabalho foi verificado que a demarcação de terras indígenas está prevista tanto na Constituição Federal brasileira, como em lei ordinária e decreto que prescreve seu processamento. Assim, o direito à demarcação de terras indígenas possui um arcabouço legal robusto e que identifica a existência dos institutos relacionados à garantia deste direito.<sup>90</sup>

---

<sup>90</sup> Apesar da ampla legislação que prevê o procedimento de demarcação territorial indígena.

Contudo, como já afirmado, tal direito está em constante disputa nos campos legal, jurídico e político do contexto brasileiro, o que faz com que haja uma constante insegurança jurídica quanto a sua garantia e efetividade.

Primeiramente, cabe estabelecer que o procedimento de demarcação de terras indígenas segue rito administrativo, cujas decisões e andamentos estarão vinculados ao poder executivo. Assim, dependendo do cenário político, os interesses que orientam o poder executivo podem impedir ou travar o procedimento administrativo ao invés de garantir o direito de demarcação. Para além da possibilidade de questionar a territorialidade indígena o longo do processo de demarcação (e não apenas após sua finalização) como foi estabelecido a partir do Decreto n.º 1.775/1996, a dependência do andamento em determinados atores do poder executivo, como ministro da justiça e, inclusive, o presidente da república, refletem interesses políticos ao invés de fazer valer o direito conforme a lei.

No que tange à orientação jurídica das cortes e tribunais, o julgamento do tema 1031 e a interpretação de inconstitucionalidade do Supremo Tribunal Federal quanto ao marco temporal para a demarcação podem significar horizontes positivos para demandar o judiciário, na medida em que há uma coerência do Pleno do Tribunal quanto à interpretação de tal tese. Contudo, a vigência da lei 14.701/2023 e a falta de processamento das ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) n.º 7583 e 7586 pelo STF, impossibilitam uma segurança jurídica das decisões, mantendo a discussão da legitimidade da territorialidade indígena em um contexto de disputa.

Além das leis internas, a normativa internacional deve ser considerada neste tópico, pois garantem a tutela do direito territorial indígena junto às Corte Internacionais, bem como são essenciais para a potencialidade do litígio estratégico diante das condições de disputa existentes no cenário brasileiro. Assim, entre as principais já citadas na primeira parte do presente trabalho, destaca-se a previsão da Convenção nº 169 da OIT, ratificada e incorporada ao direito doméstico pelo Decreto Legislativo n.º 143 de 20 de junho de 2002, entrando em vigor em 2003.

Em particular, as normativas internacionais estarão mais preocupadas em adequar suas interpretações às questões culturais, na medida em que prescrevem direitos considerando a perspectiva dos povos indígenas sobre seus territórios. A leitura sobre o direito demarcatório nos sistemas internacionais de direitos humanos que terão influência jurídica no Brasil está, principalmente, na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como é o caso da sentença do caso

Povo Xukuru e seus membros vs. Brasil. Assim, no âmbito internacional, já é certa a diferença entre direito de posse e propriedade e direito ao território tradicional, de modo que a relevância dos aspectos interculturais na garantia dos direitos dos povos indígenas tem se desenvolvido mais no cenário internacional – ao menos de maneira discursiva – junto aos sistemas de proteção de direitos humanos.

Ainda, cabe referir a já mencionada Resolução n.º 454 do CNJ,<sup>91</sup> que regula a atuação do sistema de justiça brasileiro em demandas indígenas. Suas previsões vão estabelecer condições básicas de acesso à justiça dos povos indígenas, entre os quais se destaca a vedação da aplicação do regime tutelar, o reconhecimento e garantia do ingresso em juízo dos povos indígenas como organização, a preferência por citação de forma pessoal aos indígenas e sua intimação – independente da atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública – e pela promoção dos atos processuais de forma presencial, bem como a promoção de comunicação por meio de diálogo interétnico e intercultural, a fim de que se assegure a efetiva compreensão e consideração dos modos de vida dos povos indígenas ao longo da instrução processual. Particularmente em relação às demandas territoriais, a resolução prevê que “deve ser dada ciência ao povo indígena interessado, com instauração de diálogo interétnico e intercultural” (CNJ, 2022), recomendando-se cautela e apreciação dos pleitos que requeiram tutela provisória de urgência para remoção ou deslocamento.

Em que pese se interprete o caráter vinculante da resolução, tal normativa ainda é desconhecida ou ignorada pelo judiciário, o que dificulta e/ou limita o acesso à justiça dos povos indígenas.

Pelo exposto, é possível identificar que existem aspectos limitadores de aplicação do marco normativo sobre a demarcação de terras indígenas no Brasil. Isso porque medidas que impedem ou geram delonga nos procedimentos, ainda que administrativos, limitam o acesso à justiça e a garantia do direito. Contudo, o direito existe e está previsto na legislação. Assim, apesar de não estar intimamente ligado à promoção do litígio estratégico, tal fator deve ser considerado como fundamento da aplicação de tal método, frente à violação sistemática do direito, especialmente no contexto Guarani e Kaiowá.

---

<sup>91</sup> Das legislações que regulam direitos dos povos indígenas, a Resolução n.º 454 do CNJ terá mais proximidade das normativas internacionais, inclusive interpretações a partir dos aspectos dos direitos humanos, conforme é possível perceber no texto da norma, bem como no preâmbulo do documento.

### 3.3.2 Judiciário independente, instruído e disposto

Os aspectos de análise de um judiciário independente, instruído e disposto, terão suas especificidades segundo a instância de jurisdição, de modo que os dados coletados na primeira parte do trabalho possibilitam identificar as reações do judiciário às demandas envolvendo territorialidade Guarani e Kaiowá a partir da percepção das entrevistas, e se há um caráter refratário ou acolhedor dos direitos dos povos indígenas.

Partindo do aspecto de independência, se pressupõe que o Poder Judiciário exerça sua função de forma independente em relação aos demais poderes do Estado brasileiro. De fato, em relação à matéria da demarcação territorial indígena é uma disputa constante, como já referido, na qual as cortes superiores do Poder Judiciário brasileiro têm tido um aspecto garantista diante da leitura jurídica a partir do direito constitucional e do direito internacional dos direitos humanos, como é possível perceber na atuação do Supremo Tribunal Federal, ainda que limitado à aplicação essencialista da lei. Essa importância da atuação do STF nas decisões sobre garantia dos direitos constitucionais dos povos indígenas é percebida pela comunidade Guarani e Kaiowá, segundo se identificou nas entrevistas, como meio institucional importante pelo qual seus direitos são afirmados.

No entanto, ao tratar das jurisdições de primeiro grau, em que os agentes do judiciário estão mais próximos, senão inseridos no contexto social e das disputas que circundam a reivindicação da demarcação territorial indígena, a análise do aspecto de independência do judiciário pode ser lida a partir dos interesses de determinados setores da sociedade e suas influências nas instituições do Estado.

Conforme relato do assessor jurídico do CIMI e a Defensora Pública da União (DPU) em entrevista, a percepção sobre as jurisdições locais é de que há significativa influência social em relação ao poder exercido pelos fazendeiros que se intitulam proprietários das terras reivindicadas pelos Guarani e Kaiowá. Há, nesse sentido, uma leitura a partir do racismo estrutural e institucional,<sup>92</sup> na medida em que o contexto social exerce grande influência nas ações judiciais que envolvam a discussão da territorialidade Guarani e Kaiowá na região. Dessa forma, pela fala dos entrevistados foi identificado que as influências sociais exercidas a partir do corpo

---

<sup>92</sup> Sobre os conceitos e diferenças de racismo estrutural e racismo institucional, ler: Almeida (2019); Moreira (2017).

técnico dos cartórios e varas acabam interferindo no andamento dos processos judiciais, visto que a orientação desses atores do sistema de justiça estará intimamente vinculada à sua percepção social dos conflitos territoriais e da percepção subjetiva sobre os Guarani e Kaiowá naquele contexto.

Portanto, em que pese de forma geral haja uma independência do Poder Judiciário como instituição na sua função em relação aos demais poderes do Estado brasileiro, há uma forte influência de determinados setores da sociedade nas estruturas das camadas inferiores das jurisdições, que estará diretamente vinculado à propagação do racismo estrutural e institucional contra os povos indígenas no contexto social daquela região.

No que tange aos aspectos do judiciário instruído e disposto, estes podem ser lidos em conjunto, considerando que a instrução dos seus agentes estará intimamente ligada à disposição que possuem para aplicar o direito em observação às especificidades dos povos indígenas, bem como de resolver conflitos territoriais e garantir o direito à demarcação.

Considerando primeiramente os graus inferiores de jurisdição, os dados coletados mediante entrevista informam que há um desconhecimento e recusa dos juízos de aplicar normativas e acolher teses pró-indígena. Muito menos conhecimento e aplicação existem quanto às medidas interculturais e interétnicas previstas na resolução n.º 454/2022 do CNJ, que deveria pautar a atuação do judiciário em todas as instâncias de jurisdição. Conforme afirmado pelo assessor jurídico do CIMI em entrevista, o judiciário de primeiro grau na região do cone sul do Mato Grosso do Sul é refratário aos direitos indígenas, atuando de forma tecnocrata e civilista da aplicação da lei, o que reflete em quão disposto o judiciário é quanto a temática da territorialidade indígena.

Assim, a análise realizada na primeira parte do trabalho, bem como as falas dos entrevistados possibilita identificar que quanto maior o grau de jurisdição há uma busca maior por instrução do judiciário sobre as matérias de direito indígena. Ou seja, quanto menos inseridos no contexto social, maior a possibilidade de decisões favoráveis ou que respeitem as provas produzidas e as normativas que levam em conta as condições particulares das demandas que envolvem indígenas.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Caso particular e interessante relatado por pelo menos dois entrevistados é o do juízo substituto de São Paulo que foi designado para uma ação de reintegração de posse, que reconheceu seu desconhecimento sobre a matéria dos direitos indígenas e, portanto, se ateve com cuidado à



Essa maior instrução das cortes e tribunais superiores é evidenciada nas reformas de decisões de reintegração de posse contra os Guarani e Kaiowá das ações possessórias pelo Tribunal Federal da 3ª Região, que têm promovido decisões positivas e que travam decisões do primeiro grau.

Ademais as discussões promovidas pelo tema 1031 na análise do RE 1017365 pelo STF, possibilitam um aprofundamento na matéria pelas jurisdições inferiores, frente à discussão do tema à nível constitucional. Ainda, a decisão proferida pela Corte IDH no caso do povo Xukuru foi referida na decisão do STF em caráter de controle de convencionalidade, de modo que passa a estar presente nas teses que orientam o judiciário brasileiro nas demandas que envolvem a discussão da territorialidade e demarcação de terras indígenas.

Não obstante o caráter refratário identificado pelos representantes entrevistados e identificado nos documentos analisados, exceções começam a surgir no cenário sul-mato-grossense, em que juízes têm aplicado, de forma ainda tímida, a resolução do CNJ, bem como têm observado uma promoção mais comunicativa e de proximidade em relação aos Guarani e Kaiowá, como é o caso aplicado à reintegração de posse promovida contra a comunidade Guarani e Kaiowá do *tekoha* Kurupi, em Naviraí/MS. Nesse mesmo sentido, conforme o Procurador da República de Dourados, há um avanço do judiciário nos últimos anos a partir de um processo de sensibilização, contudo, as instâncias inferiores de jurisdição vão estar majoritariamente ligadas a uma lógica assimilacionista de promoção dos direitos Guarani e Kaiowá, de modo que possuem uma tendência de serem mais refratários às teses pró direito indígena. Contudo, tanto a Defensora Pública da União (DPU), quanto o assessor jurídico do CIMI afirmam dificuldade em fazer com que os juízos acolham medidas e diálogo intercultural e interétnico nas ações.

Também, no que tange ao aspecto de disposição do judiciário, cabe mencionar a demora na resolução das ações ou promoção de atos judiciais decisórios. Tal situação gera uma compreensão negativa sobre a judicialização das questões sobre territorialidade indígena, sendo considerada um dos principais fatores que influenciam a demora na finalização dos procedimentos de demarcação. De fato, a possibilidade de questionar o processo de demarcação, bem como as reintegrações de posse promovidas quando da retomada pelas comunidades geram

---

análise de reintegração de posse, de modo que julgou improcedente o pedido. Tal caso é relatado como exceção nas jurisdições de primeiro grau.

entraves ao devido processo legal, ainda mais quando o judiciário demonstra pouca instrução sobre o tema.

Contudo, a judicialização pelos povos indígenas de demandas que requerem a demarcação do território é uma via ainda pouco explorada pelo Guarani e Kaiowá, diante da complexidade das condições processuais que envolvem seus casos. Ainda assim, é possível observar perspectivas promissoras pelas decisões procedentes em Ações Civis Públicas promovidas pelo Ministério Público Federal para exigir a finalização da demarcação do povo indígena Terena,<sup>94</sup> diante da complexidade das condições processuais que envolvem seus casos.

Portanto, identifica-se que o judiciário tem estado mais instruído e disposto quanto ao conhecimento da matéria jurídica da demarcação indígena, em perspectivas que vão além da compreensão civilista de posse e propriedade, bem como acolhendo medidas interculturais, ainda que tal instrução e disposição tenham sido mais efetiva nas jurisdições das instâncias superiores e excepcionais nas instâncias inferiores. De qualquer forma, a difusão de decisões como a do caso Xukuru na Corte IDH, as interpretações aplicadas pelo STF sobre o marco temporal, bem como de normativas que garantam o acesso à justiça dos povos indígenas devem ser promovidas pelos operadores do direito, levando insistentemente estas teses e resoluções aos juízos a fim de que se discuta a partir de tais parâmetros.

Tal movimento estimula uma perspectiva educacional da matéria em litígio, diante da omissão ou falta de disciplinas nas academias e instituições de ensino superior que possuam o direito dos povos indígenas como referencial em sua grade curricular. Assim, a educação dos operadores do direito na prática é uma via capaz de sensibilizar os juízes quanto ao tema, bem como exigir a aplicação de diretrizes paradigmáticas que devem ser seguidas, resguardando e promovendo o acesso à justiça dos povos indígenas. Assim, ainda que não haja a aplicação de tais diretrizes pelas instâncias inferiores de jurisdição, se observa que há uma garantia melhor da aplicação de garantias e teses positivas a partir do Tribunal Regional Federal da 3ª Região.

---

<sup>94</sup> Como exemplo, cita-se a ACP n.º 5006189-57.2022.4.03.6000 para demarcação da terra indígena Taunay-Ipegue e a ACP n.º 5006358-44.2022.4.03.6000 para demarcação da terra indígena Lalima.

### 3.3.3 Defensoras(es) com habilidade em litígio

A estrutura de representação jurídica dos Guarani e Kaiowá é complexa e envolve diversos atores, tanto de órgãos públicos, como organizações da sociedade civil. A análise sobre os defensores habilitados para o litígio vai além da possibilidade de ajuizarem uma ação, exigindo que se identifique o interesse, condições técnicas e de acesso à justiça para promover litígio estratégico.

Como foi possível perceber nas entrevistas realizadas, os Guarani e Kaiowá tem interesse na representação jurídica perante o Estado por um dos seus, capaz de transpor as barreiras culturais e interpretativas entre o judiciário e as reivindicações das comunidades. Contudo, tal realidade ainda não existe, de modo que dependem de órgãos públicos com dever legal de atuação nas suas demandas, bem como de organizações da sociedade civil que tem atuado em defesa dos direitos indígenas.

Diante disso, identificou-se que os principais agentes que têm atuado nas demandas territoriais Guarani e Kaiowá, em uma rede de representação jurídica que opera em conjunto no direcionamento de demandas das comunidades ao judiciário ou faz sua defesa. Esta rede é formada pelo Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União e do Estado, e a assessoria jurídica do Conselho Indigenista Missionário (CIMI).<sup>95</sup>

Apesar do acesso sem custos dos Guarani e Kaiowá aos serviços jurídicos dos representantes, cada um destes atores atua conforme suas condições institucionais, seja de capacidade operativa, seja de recurso financeiro. Em cada instituição, identificou-se a limitação de uma ou outra (ou ambas) dessas condições institucionais, fator que implica na limitação do acesso à justiça, na medida em que não conseguem, por conta própria, promover ações ao número de demandas que surgem ou pensar profundamente estratégias de litígio a longo prazo.

Frente às respostas de intenções e planos na judicialização de ações sobre a demarcação das terras Guarani e Kaiowá, no que tange aos órgãos públicos entrevistados, ambos manifestaram a mesma posição sobre interesse e atuação das entidades em prol e apoio às comunidades, contudo, entendem que o adequado é o ajuizamento das ações a partir das comunidades Guarani e Kaiowá, ou seja, com a

---

<sup>95</sup> Ainda, a atuação da Procuradoria Federal Especializada da AGU-FUNAI (PFE AGU-FUNAI) foi referida, contudo, sua atuação ocorre de forma distante e conforme demandas identificadas pelos atores acima referidos. Conforme a interpretação de alguns entrevistados, a atuação da PFE AGU-FUNAI é contraditória e vai depender também das diretrizes políticas do poder Executivo.

comunidade indígena litigando em nome próprio. Nesse sentido, tanto o MPF, quanto a DPU, atuam no apoio e em conjunto com a comunidade nas ações, exercendo um papel institucional e reforçando a legitimidade do discurso indígena. Tal perspectiva é interessante, porque não submete o andamento e promoção dos litígios apenas às instituições públicas que, de tempos em tempos, sofrem com modificação do quadro de servidores e limitações de cunho político. Contudo, destaca-se que apenas seria possível a aplicação de tal perspectiva se tais instituições estiverem comprometidas a não transferir as suas funções representativas e suas responsabilidades legais às comunidades indígenas, de modo que devem se manter como sustentáculos das demandas à nível institucional, sob risco de gerar limitações de litígio ainda mais profundas às comunidades que vivem em situação de extrema vulnerabilidade.

Por sua vez, o assessor jurídico do CIMI, atualmente advogado da *Aty Guasu*, fez referência expressas ao CAC/TAC realizado entre o MPF e a FUNAI como o principal obstáculo para pensar estratégias de judicialização da demarcação Guarani e Kaiowá. Ademais, citou uma possibilidade estudada pela instituição para promover a judicialização das demarcações a partir do processo judicial que requer a finalização da demarcação do *tekoha* Kurupi, como principal exemplo da sua atuação já iniciada nesse sentido. Contudo, a falta de estruturas de equipe técnica regional, bem como a necessidade de financiamento para a promover litígio, acabam limitando a capacidade de promoção de demandas pelo CIMI.

Assim, as entrevistas possibilitam identificar que todos os representantes judiciais entendem como positiva a judicialização das demarcações do povo Guarani e Kaiowá, sendo medida importante e que deve ser pensada a partir do protagonismo dos povos indígenas. Ademais, fica nítida a impossibilidade de cada instituição promover litígios estratégicos de forma isolada ou independente, frente à falta de garantia das estruturas de equipe técnica ou recursos financeiros. Nesse sentido, apesar de eventuais discordâncias da forma de atuação, há expressa compreensão e preferência dos entrevistados quanto à atuação colaborativa pela rede de atores que têm atuado em favor dos indígenas frente ao sistema de justiça. A existência da colaboração em rede entre os órgãos é percebida tanto como estrutura organizativa de atuação e manifestação nos processos, como rede de comunicação dos representantes com as comunidades Guarani e Kaiowá.

No que tange especificamente à litigância estratégica, em todos os casos existe o interesse de promoção de litígio estratégico em direitos humanos ou litígio que tenham impacto sistêmico no que tange às demandas territoriais Guarani e Kaiowá, inclusive focando em uma possibilidade de internacionalizar o pedido frente à CIDH, com o objetivo de chegar à Corte IDH.

Particularmente em relação ao assessor jurídico do CIMI, cuja atuação se assemelha à advocacia popular, há um entendimento de que a ação promovida para a demarcação do *tekoha* Kurupi trata de ação de litígio estratégico que pode possibilitar o ajuizamento de ações para demarcação dos demais *tekohas* Guarani e Kaiowá. Assim, perspectivas de atuação pela advocacia popular e em rede, como a proximidade aos movimentos de base e a partir de suas organizações e decisões, fazem perceber a possibilidade de novas formas de promover o litígio estratégico na região, a partir da articulação destes representantes.

Também, há conhecimento técnico destes defensores, na medida em que atuam em todos os processos envolvendo os Guarani e Kaiowá, requerendo o cumprimento da resolução n.º 454/2022 do CNJ, bem como possuem conhecimento amplo e abrangente sobre a relação histórica e cultural que as comunidades possuem com os territórios. Assim, a particular proximidade, conhecimento técnico-jurídico e acadêmico destes atores faz com que tenham condições de pensar e comunicar aos Guarani e Kaiowá estratégias de litígio. Em todos os casos, os representantes possuem compreensão sobre as instâncias de litígio e conhecimento sobre a reação do judiciário às teses sobre territorialidade Guarani e Kaiowá em cada instância de jurisdição.

Como visto, ao tratar da análise da promoção da litigância estratégica, a identificação de defensores habilitados no contexto da reivindicação por demarcação de terras Guarani e Kaiowá vai revelar características interessantes ao olhar intercultural e de acesso à justiça, como o conhecimento técnico-jurídico dos representantes e a proximidade com as comunidades, além do interesse de desenvolvimento do seu protagonismo, fatores que fazem entender a possibilidade de promoção do litígio estratégico que possa superar perspectivas unilaterais dos defensores. Contudo, a viabilidade de pensar o litígio estratégico neste contexto exigirá que se estabeleça uma rede coesa e capaz de desenvolver estratégias jurídicas e de amplitude social, inclusive com a capacidade de desenvolver com parcerias interdisciplinares e apoio de outros setores da sociedade civil.

### 3.3.4 Presença da sociedade civil

Como presença da sociedade civil no contexto da reivindicação por demarcação de terras Guarani e Kaiowá, é possível pensar a atuação de organizações indígenas e indigenistas que têm fortalecido a articulação do movimento pela demarcação dos *tekohas*.

Nesse sentido, o trabalho desenvolvido pelo CIMI como organização indigenista é relevante, o que ficou visível nas entrevistas a partir dos relatos sobre o assessoramento jurídico, reconhecido pelo próprio povo Guarani e Kaiowá como representante jurídico da comunidade por meio da *Aty Guasu*. Ademais, o CIMI possui uma estrutura ampla e consolidada, com unidades em todas as regiões do Brasil, em que dispõe de assessoria jurídica, de comunicação, antropológica e teológica.

Atualmente, o CIMI é a organização mais próxima das comunidades Guarani e Kaiowá, que faz um importante trabalho acompanhando as demandas e fortalecendo a reivindicação de seus direitos, levando delegações de lideranças Guarani e Kaiowá à Brasília, acompanhando em viagens internacionais para denunciar as violações de direitos que têm sofrido e exigir a demarcação do seu território, enfim, promove e auxilia na articulação dos Guarani e Kaiowá em uma agenda política. Ademais, o CIMI está sempre presente nas *Aty Guasus* e em constante diálogo com as lideranças.

No que tange às organizações indígenas, as falas dos entrevistados sugerem duas principais no contexto Guarani e Kaiowá. A primeira é a *Aty Guasu*, a grande assembleia Guarani e Kaiowá, que é o espaço de articulação do povo Guarani e Kaiowá, em que se discute estratégias políticas por meio da articulação institucional das comunidades de todos os *tekohas* com órgãos de litígios do Estado, seus representantes, demais organizações da sociedade civil que atuam em seu favor e atores políticos, na busca pela garantia dos direitos de seu povo. Portanto, é possível identificar uma organização estruturada dos Guarani e Kaiowá que tem construído estratégias para reivindicar seus direitos, em especial a demarcação dos seus territórios, na busca por um diálogo constante com órgãos e instituições que podem contribuir na sua luta.

Não apenas para os Guarani Kaiowá, ficou nítida nas entrevistas a importância da *Aty Guasu* como espaço de diálogo e de articulação entre as

comunidades e os seus representantes/defensores. Ademais, a existência da *Aty Guasu* enquanto organização da sociedade civil possibilita compreender as estratégias já aplicadas pelas comunidades Guarani e Kaiowá na reivindicação da demarcação territorial, como é o caso das retomadas, que promovem a ocupação de posse da área reivindicada como exigência para que a demarcação seja processada.

A segunda organização indígena citada é a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), que representa um importante braço da luta de todos os povos indígenas do Brasil pelos seus direitos, tendo se tornado importante organização no cenário político e jurídico brasileiro. Contudo, sua atuação é mais distante no caso dos Guarani e Kaiowá, se assemelhando à atuação do Ministério dos Povos Indígenas composto pelo atual governo, sendo citado apenas enquanto propostas de políticas, mas não pela sua atuação.

Também, o Procurador da República entrevistado relata cooperações desenvolvidas em conjunto com organizações internacionais sobre questões territoriais indígenas, como é o caso da Giz, (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*), agência de cooperação alemã, por encargo do Ministério Federal da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento da Alemanha.

Ainda, este tópico abrange uma leitura sobre a possibilidade e condições de apoio político da demanda. Nesse sentido, foi citado pelo assessor jurídico do CIMI como existente, ainda que em minoria, o que pode significar minimamente um espaço nos discursos políticos. Também, a chamada bancada do cocar e a frente parlamentar mista em defesa dos direitos dos povos indígenas, são frentes políticas presentes no cenário do Congresso Nacional. Mesmo que não se trate de bancada com grande poder político, a articulação é possível e o espaço de diálogo existe.

Assim, a sociedade civil se faz presente, com potencial de articulação envolvendo outras organizações e instituições, que possam auxiliar com recursos e trabalhar em um aspecto interdisciplinar, bem como promover influências em diversos campos da disputa pela demarcação do território Guarani e Kaiowá. Ademais, para as perspectivas adotadas nesse trabalho, entende-se que é essencial o envolvimento contínuo dos movimentos sociais de base no litígio, de modo que deve ser, inclusive, incentivado pelos representantes e defensores.

### 3.3.5 Sustentabilidade do litígio e de recursos financeiros

Como proposto, cabe identificar as condições de sustentabilidade do litígio e de suporte de recursos financeiros para litigar estrategicamente. Tal condição de promoção do litígio estratégico é timidamente mencionada por Roa e Klugman (2014) dentro da condição de presença da sociedade civil, ao mencionarem o apoio de organizações e financiadores de litígio. Contudo, entendo que tal aspecto merece um tópico próprio, pois além da importância para a existência e prosseguimento do litígio, influencia no seu direcionamento, como já referido. Assim, propõe-se que a condição de sustentabilidade do litígio estratégico não pode ser analisada apenas a partir do aspecto do financiamento pela sociedade civil, abrangendo outras possibilidades, seja financeiramente ou pela atuação de outros atores, a partir de cada caso e contexto.

A sustentabilidade e financiamento das demandas terá influência no acesso à justiça em diversas fases do litígio estratégico, como despesas com os representantes, custos da ação judicial e despesas com estratégias que deverão ser promovidas ao longo do litígio. Além disso, considerando a lógica na qual a maioria dos defensores são ONGs ou clínicas de litígio estratégico, a condição para sustentar o litígio a longo prazo exige que seus representantes tenham mínima segurança financeira, seja para seus gastos internos de gestão, seja para os gastos específicos do litígio. Portanto a sustentabilidade do litígio dependerá, conseqüentemente, dos recursos financeiros disponíveis para sua promoção.

No contexto dos Guarani e Kaiowá, o acesso aos seus representantes e o ajuizamento de ações se dá, sobretudo, de forma gratuita, conforme garantido pela legislação brasileira pela gratuidade de justiça e assistência judiciária gratuita. Especificamente no que tange ao MPF e a DPU/DPE, estes atuarão conforme as condições e recursos institucionais ligados ao Estado. Portanto, ainda que possa haver eventuais limitações de recursos, há uma segurança de recursos financeiros maior para promover um litígio estratégico, inclusive pelas prerrogativas de tais instituições e dos cargos dos representantes.

Contudo, a assessoria jurídica do CIMI dispõe de fontes de recurso menos amplas, dependendo de financiadores externos ou aprovação de projetos em editais de fomento, para que possa atuar de forma mais abrangente em uma dinâmica de litígio estratégico.



Nesse sentido, a vinculação a um terceiro financiador deve-se dar em uma lógica que vá além do interesse por um perfil de ‘caso ideal’ que corrobore a sua agenda de promoção de direitos humanos, seja porque pode ser uma ilusão, visto que o desenvolvimento das demandas ocorre de forma imprevisível, seja porque a métrica da promoção do litígio deve ser regida pelas demandas diretas das vítimas. Assim, as condições de recursos financeiros por meio de organizações da sociedade civil financiadoras apenas garantem o acesso à justiça quando vinculada de forma independente às estratégias e demandas promovidas. Apesar de não ser a regra, bem como a dificuldade de tal condição se concretizar, é necessário que se pensem propostas e vinculações que garantam a liberdade de demandar a partir do protagonismo dos povos indígenas, sem subordinação aos interesses externos.

Por outro lado, uma possibilidade de meio de sustentação da promoção do litígio estratégico são a vinculação do litígio às clínicas de direitos humanos das universidades parceiras, tomando como exemplo a atuação pelo programa de extensão da aSIDH e da clínica de direitos humanos da faculdade de Direito da UFPE no caso do povo Xukuru do Ororubá. A contribuição nesses casos se dará, inclusive, na possibilidade de oportunizar um aparato multidisciplinar para promoção de estratégias de litígio.

No contexto de reivindicação territorial do Guarani e Kaiowá, relação semelhante se deu na atuação do Núcleo de Direitos Humanos Unisinos (NDH Unisinos)<sup>96</sup> em cooperação com o CIMI na produção da petição inicial da ACP que reivindica a demarcação do *tekoha* Kurupi, mediante suporte técnico-jurídico e acadêmico. O histórico de atuação do NDH Unisinos na produção de pesquisa aplicada tem sido presente no contexto Guarani e Kaiowá, com parcerias como a Clínica de Direitos Humanos e Prevenção de Atrocidades da *Cardozo Law School*, de Nova Iorque, a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), o Ministério Público Federal por intermédio das Procuradorias da República em Dourados/MS e

---

<sup>96</sup> O NDH Unisinos foi criado em 2004 e tem atuado a partir da produção de pesquisas acadêmica, pareceres e cooperação técnico-jurídica em conjunto com parceiras e parceiros, órgãos públicos, organizações da sociedade civil, instituições nacionais e estrangeiras, enfim, em um amplo histórico na promoção dos direitos humanos e, mais recentemente e de forma mais aprofundada, na promoção dos direitos dos povos indígenas. No texto ‘Pesquisa aplicada como meio para a promoção de direitos humanos no Brasil: análise da atuação do Núcleo de Direitos Humanos da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS)’, publicado em 2021 no livro ‘Clínicas Jurídicas no Brasil’, da editora Lumen Juris, é possível identificar a forma de atuação e os trabalhos desenvolvidos pelo NDH Unisinos ao longo dos anos (Bragato; Silveira Filho, 2021).

Manaus/AM, a Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), em que se destaca os seguintes trabalhos produzidos:

a) Análise da presença de fatores de risco para crimes de atrocidade no contexto dos conflitos territoriais indígenas no Brasil, elaborada, por encomenda, para Assembleia Aty Guasu e Conselho Indigenista Missionário (CIMI), com o objetivo de apresentar ao Escritório de Prevenção de Genocídio da ONU (2017); b) Análise apresentada ao Prof. Dr. Gabor Rona, então membro do *Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*, sobre quem são e como atuam, no Brasil, indivíduos e grupos que podem ser encaixados no conceito de 'mercenários' do referido 'Working Group' e especificar casos que demonstrem sua atuação contra os indígenas Guaranis e Kaiowás no contexto de ocupação das terras reivindicadas como suas terras tradicionais, de acordo com o art. 231 da Constituição Brasileira de 1988 (2018); c) Análise encomendada pelo Ministério Público Federal, em Dourados, sobre a possibilidade de enquadramento legal dos casos de ataques armados contra os indígenas Guaranis e Kaiowás no contexto de ocupação das terras reivindicadas como tradicionais à luz do artigo 231 da Constituição Brasileira de 1988, como crimes internacionais, especialmente na figura do crime contra a humanidade (2019); e d) Elaboração de memoriais para FLD (Fundação Luterana de Diaconia) e COMIN (Conselho de Missão entre Povos Indígenas), instituições habilitadas como *amicus curiae* no Recurso Extraordinário nº 1017365, com repercussão geral, que tramita no STF, tratando da questão do 'marco temporal' como critério para a demarcação de terras indígenas (Bragato; Silveira Filho, 2021, p. 46-47, grifo do autor).

Nesse sentido, menciona-se o trabalho do NDH Unisinos apenas como exemplo de cooperações com atores e instituições que podem ser cruciais no desenvolvimento e sustentabilidade do litígio estratégico no contexto de violações de direitos dos Guarani e Kaiowá. A importância disso no caso dos Guarani e Kaiowá reside, também, no fato de possibilitar que haja intervenções multidisciplinares na demanda, por exigir o aprofundamento de questões culturais e históricas de relação com o território, garantindo fundamentos capazes de transpor questões que geram insegurança jurídica e normativa, como a necessidade de comprovação do renitente esbulho frente à vigência da lei n.º 14.701/2023, ainda que se entenda que a lei é inconstitucional.

Ainda, em relação às clínicas de direitos humanos, a forma de cooperação pode acontecer de diversas formas, período do litígio e condições, conforme capacidade e possibilidade de desenvolvimento de projetos acadêmicos relacionados, visto que terá como fundamento de existência, também, as propostas educacionais e de desenvolvimento acadêmico. Ressalta-se, contudo, que em qualquer dos casos, ao decidir desenvolver atuação acadêmica em conjunto com projetos de litígio, deve-se priorizar os objetivos de justiça social perseguidos em

detrimento dos objetivos educacionais e de desenvolvimento profissional que também fazem parte dos programas de cooperação promovidos pelas clínicas (Bonilla, 2016).

Ademais, considerando a perspectiva adotada, no que tange aos recursos financeiros como condição de litígio estratégico no contexto dos Guarani e Kaiowá, não basta que tenham acesso aos representantes e ao judiciário de forma gratuita, são necessários recursos financeiros para articulações do próprio movimento indígena. A situação de extrema vulnerabilidade social e econômica faz com que os Guarani e Kaiowá necessitem de auxílio financeiro para manter as estruturas de articulação por meio da assembleia *Aty Guasu*, bem como possam sobreviver no contexto de retomada, em que diversos serviços lhes são negados, como identificado pelo assessor jurídico do CIMI em entrevista.

Enfim, pode-se concluir que as condições de sustentabilidade do litígio e de recursos financeiros vão exigir a análise de cada contexto, para compreender se há condições de garantir, minimamente, desde o início do litígio, uma estrutura coesa e sustentável, cuja estabilidade estará vinculada às estruturas institucionais e/ou às condições de recursos financeiros que possibilitem não apenas litigar e promover estratégias de litígio, mas também prover eventuais recursos às vítimas em seu movimento de protagonismo, na medida que, geralmente, são grupos vulneráveis social e economicamente, como é o caso dos Guarani e Kaiowá. Ainda, tais condições foram pensadas em uma perspectiva de morosidade no processamento do litígio, característica comum de litígios estratégicos em direitos humanos.

### 3.3.6 Participação e fortalecimento dos sujeitos titulares de direitos

Por fim, a análise da condição de participação e fortalecimento dos sujeitos titulares de direitos propõe identificar aspectos que possibilitem a participação das comunidades Guarani e Kaiowá nas demandas judiciais de demarcação e o consequente fortalecimento da sua articulação enquanto sujeitos de direito e movimento social de base.

Tal indicador foi proposto com o intuito de fazer com que o diálogo contínuo com as vítimas seja considerado condição essencial para promover um litígio estratégico em direitos humanos que preze pelo adequado acesso à justiça. Nesse sentido, não apenas manter as vítimas atualizadas, mas dialogar sobre as

estratégias e objetivos de impacto, a fim de que a perspectiva da vítima seja central na orientação dos órgãos e instituições que irão promover o litígio. Não obstante interesses próprios dos representantes/defensores, estes não podem tornar as vítimas meros coadjuvantes que apenas servem para nomear casos/processos.

Por sua vez, o fator de fortalecimento terá relação com a promoção de medidas estratégicas ao longo do litígio que possibilitem o protagonismo das vítimas como sujeitos dos direitos reivindicados. Nesse sentido, é necessário fortalecer os movimentos de base, grupos e comunidades, para que possam participar de forma mais equitativa da promoção do litígio estratégico, a partir do acesso a informações sobre seus direitos e do acesso à capacitação técnica para atuarem em nome próprio.

Ainda, no que tange ao fortalecimento das vítimas, cabe pensar condições de proteção que garantam o exercício do protagonismo como titular do direito, minimizando o perigo de ameaças. Assim, é necessário prever, em cada caso, possíveis riscos à integridade das vítimas, estabelecendo medidas de proteção como condições para que os litígios estratégicos sejam promovidos com o viés de possibilitar o protagonismo e garantir o acesso à justiça dos grupos vítimas de direitos humanos.

Partindo para a análise do contexto particular, como foi observado ao longo das entrevistas, as comunidades Guarani e Kaiwá possuem uma organização própria de articulação para diálogo com órgãos e instituições, o que também é considerado essencial pelos representantes. Nesse sentido, foi possível observar que a proximidade, a partir da presença no território, e a confiança são fatores de grande importância para que os representantes/defensores estabeleçam diálogos com as comunidades Guarani e Kaiowá, a partir de suas lideranças.

Ademais, considerando o histórico de reivindicação, percebe-se que os Guarani e Kaiowá tem pouca expectativa em relação à atuação das instituições, frente aos anos de espera e promessas de resolução das questões territoriais. Diante disso, pela própria compreensão dos Guarani e Kaiowá sobre seus direitos e sobre o funcionamento do sistema de justiça, não basta que os representantes imponham e expliquem simplificadaamente as suas ações, se não considerarem a opinião das lideranças e justificarem suas estratégias. Isso é possível porque os Guarani e Kaiowá entendem o papel do judiciário nas demandas diante da omissão

do poder público em promover seus direitos, contudo, acreditam na luta do movimento indígena como principal fator para a conquista de direitos.

Portanto, as estratégias tomadas em termos de litígio estratégico em direitos humanos devem conversar com estratégias de articulação das comunidades Guarani e Kaiowá para demarcação dos seus territórios, sem inibir seus métodos de reivindicação, mas esclarecendo circunstâncias e fatores jurídicos do sistema de justiça que refletem em suas escolhas. Tal característica foi observada principalmente na posição do assessor jurídico do CIMI, que afirmou não tomar decisões sem a concordância das comunidades ou abster-se quando a comunidade decide caminhos contrários aos sugeridos.

Nesse sentido, o diálogo intercultural não pressupõe uma imposição da melhor perspectiva, mas possibilidade de construções para que seja possível litigar e fortalecer as comunidades. Da mesma forma, o conhecimento técnico-jurídico deve ser apresentado pelos representantes e defensores sempre na busca de uma conciliação de perspectivas, afastando-se da forma de representação impositiva e tutelar que caracteriza tanto a forma como litígio estratégico em direitos humanos é promovido pela agenda global, como a forma que se promoveu a defesa dos povos indígenas até a Constituição Federal de 1988.

Assim, ao pensar o litígio estratégico especificamente em relação às demandas dos povos indígenas, o fortalecimento da vítima também terá o condão de interculturalizar métodos do litígio estratégico a partir daquela determinada cultura. Isso apenas é possível quando o operador do direito que irá promover o litígio estiver próximo das organizações de base. Portanto, é possível perceber que no caso em tela, parte-se da proposta de que um diálogo intercultural e interétnico é essencial para a garantia do acesso à justiça dos povos indígenas.

Por todo exposto, foi possível concluir que a análise de condições exige a averiguação de casos concretos, em que serão identificados fatores que possibilitam a atuação mediante litigância estratégica. Ao propor a análise de cada indicador a partir dos aspectos de acesso à justiça, o presente trabalho quis responder ao seu objetivo principal sobre a possibilidade de promoção de litígio estratégico como método para reivindicar a demarcação das terras Guarani e Kaiowá.

Fatores como existência do arcabouço normativo – ainda que haja insegurança jurídica, o que a meu ver apenas instiga a necessidade do litígio estratégico – bem como a maior disposição e instrução do judiciário, além da

existência de defensores que possuem conhecimento técnico-jurídico e cultural sobre os Guarani e Kaiowá, atuando com auxílio da sociedade civil, demonstram a existência de condições básicas e que têm o potencial de serem reforçadas.

Ainda, ao complementar a análise com as condições de sustentabilidade do litígio e recurso financeiros, bem como presença e fortalecimento das vítimas, agregou-se a percepção sobre necessidades não exploradas na regra das quatro condições, que dizem sobre a independência e protagonismo das vítimas, fatores essenciais para que o acesso à justiça seja efetivo, de modo que promova impactos que de fato reverberem como garantia dos seus direitos.

No caso dos Guarani e Kaiowá, o acesso gratuito aos representantes é fator positivo, contudo, fatores institucionais dos próprios representantes na sustentabilidade do litígio podem enfraquecer as condições de promoção do litígio estratégico. Ainda assim, alternativas podem ser promovidas para reforçar a rede de atores, em que a cooperação com clínicas jurídicas acadêmicas e o protagonismo dos movimentos de base podem ser um caminho.

Nesse sentido, ao tratar dos direitos dos povos indígenas, tais condições irão exigir um olhar a partir de uma perspectiva intercultural, em que o protagonismo indígena fortalece, inclusive, os impactos sistêmicos aos quais o litígio estratégico se propõe, pois visibiliza grupo social que é historicamente colocado à margem da sociedade brasileira.

Assim, ao compreender os limites do discurso-prática do litígio estratégico promovido por ONGs em uma lógica de produção de agendas de direitos humanos, que tutela os interesses das vítimas e centraliza a promoção dos litígios em seus próprios interesses políticos e econômicos, foi possível observar que a regra das quatro condições não é suficiente para pensar o litígio estratégico em direitos humanos que possa promover um efetivo acesso à justiça das vítimas.

Diante disso, conclui-se que pensar na promoção de litígio estratégico em direitos humanos no caso Guarani e Kaiowá é possível, desde que sejam observadas as condições de acesso à justiça, em que a proximidade dos movimentos sociais de base, com atuação voltada aos interesses das vítimas e o diálogo intercultural e interétnico prevaleçam.

## 4 CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho foi possível compreender de forma ampla a complexidade que envolve a demarcação dos territórios indígenas no Brasil, imersa em um contexto de disputa entre as principais instituições do cenário jurídico e político brasileiro e em persistente situação de insegurança jurídica. Tal disputa está inserida nas margens/fronteiras entre direito e política, na medida em que o direito é garantido pelo texto constitucional, contudo sua efetividade depende da vontade e da tomada de ação por parte de atores políticos.

Propondo-se a pensar especificamente no problema enfrentado pelos Guarani e Kaiowá na sua interminável luta por demarcação, esta dissertação debruçou-se sobre as condições de possibilidade do uso da litigância estratégica em direitos humanos como um caminho para efetivação do direito territorial dessas comunidades. Para tanto, percorreu um caminho que foi da compreensão fática e jurídica do conflito, da oitiva dos principais atores envolvidos nos litígios judiciais envolvendo demarcação no estado do Mato Grosso do Sul, de uma análise das insuficiências do modelo hegemônico de litígio estratégico, que tem origem no norte global, até uma proposta descolonial de litígio estratégico cujas condições de possibilidade em relação aos Guarani e Kaiowá foram, afinal, examinadas.

O litígio estratégico em direitos humanos propõe-se a a) escolher um caso paradigma sobre determinada demanda de direito de interesse público b) para provocar a atividade jurisdicional perante órgãos judiciais ou *quasi*-judiciais do Estado ou, até mesmo, perante órgãos internacionais, c) com o objetivo de gerar impacto no sistema de justiça, em políticas públicas, na legislação ou na opinião pública d) por meio da mobilização de uma ampla gama de atores e agentes de mudança em ações de *advocacy*. Tal método caracteriza-se como uma ferramenta de litígios com potencial de mudanças sociais e de efetivação da justiça social, cujas características de promoção também irão operar a partir das margens/fronteiras entre direito e política, em uma dinâmica de conservação e/ou transformação.

Assim, pensar o litígio estratégico em direitos humanos como ferramenta para a promoção do direito à demarcação de terra mostra-se uma proposta potencialmente favorável a promover impactos sistêmicos positivos em favor das comunidades indígenas, que sofrem com a violação de seus direitos desde a expulsão dos seus territórios tradicionais.

Contudo, o presente trabalho demonstrou que para que seja possível atuar mediante litigância estratégica em uma perspectiva ampla, cujo potencial seja emancipador e capaz de promover justiça social para os povos indígenas, é necessário que se leia criticamente o discurso-prática produzido a partir da fundamentação convencional/hegemônica dos direitos humanos.

O discurso convencional dos direitos humanos estará vinculado a uma única história de civilização, aquela que cria o ocidente e coloca-o no centro do mundo, bem como institui o padrão do humano, em detrimento da marginalização e subalternização histórica dos povos, então, 'racializados'. Nesse sentido, a leitura dos direitos humanos em uma perspectiva descolonial, desvenda a lógica colonial pela qual o discurso hegemônico opera ao invisibilizar experiências e conhecimentos que não estejam inseridos na sua agenda de promoção, bem como nas instituições por meio das quais tais direitos são promovidos.

A necessidade da perspectiva crítica reside justamente no fato de que a promoção do litígio estratégico também está vinculada a um modo corporativista e mercantilista de promoção dos direitos humanos, em que a visão colonial de atores internacionais, majoritariamente oriundos do norte global, criam narrativas de dicotômicas entre selvagem *versus* civilizado. Tal lógica opera na promoção da justiça em prol dos direitos humanos, em que se litiga a partir da essencialização das vítimas ao invés de sua emancipação e efetivação da justiça social.

Nesse sentido, os mecanismos que orientam a produção do discurso-prática estarão envoltos por tal lógica, limitando as escolhas inerentes à litigância estratégica ao potencial e utilidade que determinado caso possui em relação a sua agenda. Contudo, a garantia dos direitos humanos não deve depender da capacidade de uma vítima de ser simpática ou de seu acolhimento pelo 'público', da mesma forma que a garantia e efetivação dos direitos não podem ser negligenciadas, de modo que a reafirmação do caráter emancipatório dos direitos humanos e a existência de epistemologias para além da hegemônica devem orientar o litígio estratégico à garantia e difusão da justiça social.

Assim, a reflexão quanto às condições de litígio e às possíveis consequências advindas desta escolha devem levar em conta as vítimas envolvidas e diretamente representadas e o amplo impacto gerado na discussão da matéria pelo caso, cuja intenção seja refletir em políticas de interesse público em um caráter difuso ou coletivo.



Para tanto, a centralidade da demanda deve estar próxima aos movimentos de base, resguardando o intuito dos litígios, sua orientação e as perspectivas de impacto à percepção da vítima sobre a violação sofrida. Assim, a atuação profissional do representante e instituições que irão atuar na demanda deverá ser pautada pela ponderação da necessidade de impactos sistêmico e estrutural e as necessidades de impacto diretamente vinculadas às demandas das vítimas. Portanto, em um primeiro momento, observar-se-á atentamente a perspectiva da vítima representada, a qual deve sempre estar no centro das considerações, e, em segundo momento, a perspectiva estará voltada para a atuação em uma abordagem estratégica, que terá o objetivo de potencializar e maximizar o impacto, possibilitando um maior alcance de benefícios.

Tal abordagem é particularmente essencial nos litígios que envolvam direitos dos povos indígenas, como visto na análise do caso povo Xukuru e seus membros vs. Brasil, pois exigem que o potencial emancipador e de protagonismo se sobreponha a padrões de promoção de direitos que não alcançam sua eficácia em relação aos povos, que estão fora da cultura/discurso hegemônico dos direitos humanos. Cabe ressaltar, contudo, a compreensão de que o potencial emancipador e de protagonismos deve estar ligado às vítimas em todo litígio estratégico que se proponha em termos de justiça social, observando as perspectivas amplas de impacto, conforme cada caso e cada situação de violação.

Considerando os fundamentos apresentados quanto às inconsistências do discurso convencional dos direitos humanos, que influencia na forma de produção e promoção de uma lógica hegemônica/colonial que limita a efetivação de direitos, vislumbrou-se diversos obstáculos que impedem que a promoção do litígio estratégico possa garantir justiça social efetiva às vítimas ou aos grupos de vítimas. Portanto, é possível afirmar que o litígio estratégico promovido a partir do discurso convencional dos direitos humanos estará intimamente ligado à impossibilidade de promover acesso à justiça às vítimas, ainda que o uso do judiciário para a promoção de direitos humanos seja sua principal característica.

Diante disso, para além dos aspectos próprios do litígio estratégico, é possível afirmar a necessidade de que a sua prática e direcionamento sejam lidos a partir de uma perspectiva crítica das representações jurídicas no contexto político de defesa dos direitos humanos. Deve-se questionar se o molde dessa sistemática é capaz de permitir enfrentamentos jurídicos que efetivamente contestem as violações de

direitos vivida por grupos subalternizados, atento à assimetria entre tais grupos e os agentes de promoção de litígios estratégicos. Mais que isso, deve-se questionar se a promoção do litígio estratégico está realmente garantindo o acesso à justiça das vítimas de violação de direitos humanos.

Assim, ao analisar fatores e condições do direito ao acesso à justiça foi possível compreender que questões que envolvem o acesso à justiça refletem diretamente nas condições de promoção do litígio estratégico. Basta retomar os princípios fundantes do litígio estratégico em direitos humanos nos litígios de interesse público, que se percebe a íntima relação com a busca por garantia do acesso à justiça de grupos historicamente marginalizados/subalternizados.

Portanto, a identificação de aspectos próprios do acesso à justiça, como recursos financeiros das vítimas, recursos financeiros e profissionais dos representantes, condições de tramitação do litígio em prazo razoável, uma jurisdição que possibilite a discussão aprofundada e diligente sobre os temas de direitos, sem a reprodução de decisões estereotipadas, além de condições de implementação das decisões promovidas, se torna necessária também em relação aos aspectos próprio da prática do litígio estratégico, como demonstrado.

Nesse sentido, ao trazer a análise do uso do litígio estratégico para reivindicar as demarcações de terras Guaranis e Kaiowá, foram sugeridas condições práticas de análise em que tal método fosse capaz de transpor o discurso-prática produzido pelas ONGs e clínicas de litígios do norte global a partir do discurso convencional/hegemônica de direitos humanos, para promover os direitos de demarcação territorial a partir do protagonismo dos povos indígenas. Também, foi a partir dessa análise que foi possível perceber as limitações práticas já indicadas na crítica promovida ao seu fundamento teórico, especialmente no que diz respeito à garantia e efetivação dos direitos indígenas.

Desse modo, as condições propostas a partir do acesso à justiça e da leitura de Fajardo (2013) sobre o litígio estratégico indígena, buscam oportunizar uma perspectiva de independência e de centralidade da vítima nas dinâmicas estratégicas e nos objetivos de impacto deste método de litígio.

Assim, ao observar a forma de articulação das comunidades na retomada de seus territórios, bem como a compreensão da necessidade de ferramentas e meios para demandar seus direitos a partir da linguagem institucional do Estado brasileiro, identificou-se um amplo aparato de reivindicação de direito. Tal aparato, ou rede,

inclui atores da sociedade civil, atores de litígio público e a organização do próprio movimento de base identificado como *Aty Guasu*, grande assembleia Guarani e Kaiowá.

Além da relação de confiança estabelecida, a relação de dependência dos Guarani e Kaiowá a determinados atores ficou nítida, como é o caso da atuação de órgãos públicos de litígio, diante dos fatores como extrema pobreza, discriminação, segregação social e a violação de direitos historicamente vividas naquela região. Tal fenômeno também decorre da tutela vivida pelos povos indígenas até 1988, em que pese tal lógica não persiste mais no ordenamento jurídico brasileiro.

Por sua vez, a organização da sociedade civil indigenista realiza importante trabalho de comunicação e assessoria jurídica, que se desvincula de uma espécie de etiqueta institucional na forma de atuação, aproximando o diálogo com as comunidades Guarani e Kaiowá, tanto que seu assessor jurídico é considerado representante jurídico da *Aty Guasu*.

Ainda, as mudanças observadas nas posições adotadas pelo judiciário e a necessidade da difusão de conhecimento sobre o tema, que já possui estrutura de fundamentação jurisprudencial e normativa a nível nacional e internacional, orientam à intenção de promoção de ações estratégicas para demarcação dos territórios Guarani e Kaiowá, inclusive porque sua situação jurídica é complexa em virtude da judicialização do CAC/TAC ao qual centenas de *tekohas* estão vinculados.

Outro fator identificado é a presença e/ou potencialidade da presença de clínicas de direitos humanos vinculadas às instituições educacionais de ensino superior, que produzem pesquisas em cooperação com as instituições atuantes na região, possibilitando redes multidisciplinares de sustentação do litígio, bem como difusão de ensino em direitos humanos. Contudo, tal cooperação só é realmente potencial no litígio estratégico aqui proposto, se promovida primeiramente a partir da perspectiva da justiça social, colocando em um segundo plano a realização acadêmica.

Esse cenário por si só não é suficiente para garantir o pleno acesso à justiça dos Guarani e Kaiowá, contudo, seus principais elementos estão presentes e possuem o potencial de serem reforçados.

Assim, frente às informações colhidas a partir das entrevistas realizadas, foi possível perceber que os representantes jurídicos dos Guarani e Kaiowá tem efetiva intenção e entendem a urgência de pensar estratégias de litígio para promover a

demarcação territorial de seus *tekohas* perante o judiciário. Ainda, foi expressa de forma geral a ideia de que tais litígios sejam promovidos em nome dos próprios Guarani e Kaiowá, exercendo seu protagonismo, inclusive para superar perspectivas de tutela das instituições do Estado brasileiro. Tal aspecto não afasta a atuação dos órgãos de litígio público, nem exige uma atuação isolada dos povos indígenas, mas a promoção estratégica de litígios que promovam seu protagonismo.

Portanto, conclui-se que em relação aos Guarani e Kaiowá e o direito de demarcação de suas terras – cuja demora do processamento administrativo e a complexidade gerada a partir do CAC promovido pelo MPF e a FUNAI – a possibilidade de uso do litígio estratégico em direitos humanos estará vinculada às condições de acesso à justiça desse povo, o que abrange mais do que apenas ajuizar uma ação, mas também identificar a existência de condicionais que permitam operar pela litigância estratégica na garantia do direito de demarcação territorial.

Ademais, a rede de atores que tem promovido a representação judicial dos Guarani e Kaiowá em Mato Grosso do Sul demonstra o potencial de sistematização de diferentes órgãos e instituições capazes de apresentar um panorama amplo das questões jurídicas das comunidades, em um diálogo próximo e capaz de orientar ao protagonismo das comunidades na reivindicação de seus direitos.

Nesse sentido, a necessidade de pensar condições em uma perspectiva intercultural terá fundamental importância na reivindicação por direitos dos povos indígenas, na medida em que exige dos demandantes o esforço na atenção à diferença e diversidade a partir de um reconhecimento jurídico positivo entre distintos grupos culturais, confrontando as discriminações, o racismo, a exclusão, com objetivos voltados à construção de uma sociedade justa, equitativa, igualitária e plural (Walsh, 2012).

Portanto, propõe-se interculturalizar o discurso-prática do litígio estratégico em direitos humanos, para que alcance e promova a difusão da justiça social, tensionando e transformando a ideia de litígio estratégico a partir de práticas nativas. No caso dos Guaranis e Kaiowá, foi possível observar estratégias e tecnologias organizativas das práticas nativas, como a assembleia *Aty Guasu*, os acampamentos e movimento de retomadas, que têm guiado a atuação e resistência dessas comunidades na luta pela demarcação de seus *tekohas*. Por isso que centralizar o protagonismo dos indígenas nas demandas de demarcação possibilita novos olhares e possibilidades estratégicas de litígios, por meio das quais é possível

produzir ‘rachaduras’ institucionais, interculturalizando a prática do litígio estratégico e descolonizando práticas hegemônicas de promoção dos direitos humanos.

Ainda, partindo de uma perspectiva contra-hegemônica, que busca promover os direitos humanos em um aspecto descolonial, conclui-se que não adianta litigar estrategicamente se não há como garantir o acesso à justiça. Tal circunstância é ainda mais latente quando se fala dos direitos territoriais dos povos indígenas, cujas condições de acesso à justiça exigem particularidades frente aos seus direitos constitucionais à autonomia e à autodeterminação, como acesso adequado à informação e oitivas interculturais que possibilitem diálogos que considerem a diferença desses povos. Isso apenas reforça a ideia de que os representantes – especialmente no contexto do litígio estratégico em direitos humanos – não devem impor medidas, sem discuti-las também em conjunto com as vítimas, considerando suas perspectivas culturais e modos de reivindicação.

Só assim será possível superar os modelos de litigância estratégica que reproduzem o discurso-prática limitador de garantia do acesso à justiça na promoção de direitos humanos.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO. Projeto do marco temporal das terras indígenas chega ao Senado. **Senado Notícias**, Brasília, DF, 01 jun. 2023. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/06/01/projeto-do-marco-temporal-das-terras-indigenas-chega-ao-senado>. Acesso em: 31 mar. 2024.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **Racismo estrutural**. São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019. E-book.
- ANDRIGHETTO, Aline. Direito ao recurso efetivo. *In*: BRAGATO, Fernanda Frizzo (ed.). **O conteúdo jurídico dos direitos humanos**: direitos civis e políticos nos instrumentos internacionais. Brasília: ENADPU, 2022. p. 120-139.
- ANSOLABEHERE, Karina; BETHENCOURT, Paula Valle. The political-legal representation circuit of human rights politics. *In*: ZAREMBERG, G. *et al.* (ed.). **Intermediation and representation in Latin America**: actors and roles beyond elections. London: Palgrave Macmillan, 2017. p. 159-180.
- ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB). **Advocacia indígena**. [Brasília, DF?]: APIB, [2024?]. Disponível em: <https://apiboficial.org/advocaciaindigena/>. Acesso em: 20 mar. 2024.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARRETTO, Vicente de Paulo; BRAGATO, Fernanda Frizzo. Aporias da fundamentação convencional dos direitos humanos e os caminhos da interculturalidade. **Espaço Jurídico**, Chapecó, SC, v. 18, p. 15-30, 2017.
- BARROSO, Luis Roberto. **Pleno - Bloco 2 - Continuação do julgamento do Marco Temporal - 31/8/23**. Brasília, DF, Canal STF, 31 ago. 2023. 1 vídeo (54 min 03 s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tY10DTZrgGY>. Acesso em: 20 abr. 2024.
- BENITES, Tônico. Recuperação dos territórios tradicionais guarani-kaiowá. Crônica das táticas e estratégias. **Journal de la Société des Américanistes**, [S. l.], t. 100, n. 2, p. 229-240, 2014. Disponível em: <https://journals.openedition.org/jsa/14022>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- BERNARDI, Bruno Boti. Repensando a mobilização dos direitos humanos: relações entre ativistas e vítimas de violações no caso Alvarado contra o México. **Lua Nova**, São Paulo, v. 113, p. 57-102, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/BtWdNG8X5rStv4MfRS6Sbf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 16 fev. 2024.
- BONILLA, Daniel. Legal clinics in the global north and south: between equality and subordination - an essay. **Yale Human Rights & Development Law Journal**, [S. l.], v. 16, 2016.
- BORGES, Guilherme Roman. **Revisitando a teoria do direito**: desconstrução das bases colonizadas do discurso jurídico. São Paulo: Almedina, 2023.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Litigância estratégica em direitos humanos, assimetria de poder e colonialidade. *In*: TEIXEIRA, Anderson Vichikeski; STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo (org.) **Constituição, sistemas sociais e hermenêutica**: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. Mestrado e Doutorado n. 17. Blumenau: Dom Modesto: São Leopoldo: Unisinos. 2021.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Os direitos indígenas na Constituição Brasileira de 1988: da conquista aos atuais retrocessos. **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito (RECHTD)**, São Leopoldo, v. 14, n. 3, p. 439-463, set./dez. 2022. Disponível em: <https://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/25739>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. Para além do discurso eurocêntrico dos direitos humanos: Contribuições da descolonialidade. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, [S. l.], v. 19, n. 1, p. 201-230, 2014.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; AZAMBUJA, Marcelo Andrade de. O STF reconheceu a legitimidade da APIB para propor uma ADPF: por que isso é tão importante? *In*: **Empório do Direito**, [S. l.], 2020. Disponível em: <https://emporiododireito.com.br/leitura/o-stf-reconheceu-a-legitimidade-da-apib-para-propor-uma-adpf-por-que-isso-e-tao-importante>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; KESTENBAUM, Jocelyn. Atrocidades e conflitos territoriais indígenas: uma análise de risco no caso guarani-kaiowá no estado do Mato Grosso do Sul. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, DF, v. 468, p. 28-39, 2016.

BRAGATO, Fernanda Frizzo; SILVEIRA FILHO, Alex Sandro da. Pesquisa aplica como meio para a promoção de direitos humanos no Brasil: análise da atuação do Núcleo de Direitos Humanos da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). *In*: LAPA, Fernanda Brandão; RIBEIRO, Cristina Figueiredo Terezo; LOUREIRO, Sílvia Maria da Silveira (org.). **Clínicas jurídicas no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Lumen Juris, 2001. p. 39-58.

BRAND, Antonio Jacó; ALMEIDA, Fernando Augusto Azambuja de. A ação do SPI e da FUNAI junto aos Kaiowá e Guarani, no MS. *In*: RAM REUNIÃO DE ANTROPOLOGIA DO MERCOSUL, 7., 2007, Porto Alegre. **GT 08**: Violência Estatal, Indigenismo e Povos Indígenas. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/interethnica/article/view/15316/13615>. Acesso em: 03 fev. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 1.775, de 8 de janeiro de 1996**. Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1775.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm). Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto n.º 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.088%2C%20DE%205,pela%20Rep%C3%BAblica%20Federativa%20do%20Brasil](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10088.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.088%2C%20DE%205,pela%20Rep%C3%BAblica%20Federativa%20do%20Brasil). Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 14.701, de 20 de outubro de 2023**. Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis n.ºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Brasil, DF: Presidente do Senado Federal, 2023a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14701.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14701.htm). Acesso em: 13 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF: Presidência da República, 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm). Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria n.º 534, de 13 de abril de 2005**. Com o objetivo de definir os limites da Terra Indígena Raposa Serra do Sol. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2005. Disponível em: [https://www.pick-upau.org.br/mundo/raposa\\_serra\\_do\\_sol/raposa\\_serra\\_sol\\_portaria\\_20534.pdf](https://www.pick-upau.org.br/mundo/raposa_serra_do_sol/raposa_serra_sol_portaria_20534.pdf). Acesso em 15 mar. 2024.

BRASIL. Ministério dos Povos Indígenas. MPI assina acordo de cooperação técnica para divulgar sentença favorável da Corte Interamericana de Direitos Humanos ao povo Xukuru. **Notícias**, Brasília, DF, 23 maio 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/povosindigenas/pt-br/assuntos/noticias/2024/05/mpi-assina-acordo-de-cooperacao-tecnica-para-divulgar-sentenca-favoravel-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos-ao-povo-xukuru>. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo 803.462/MS**. Constitucional e Administrativo. Terra Indígena “Limão Verde”. Área Tradicionalmente Ocupada pelos Índios (Art. 231, § 1º, Da Constituição Federal). Marco Temporal. Promulgação da Constituição Federal. Não Cumprimento. Renitente Esbulho Perpetrado por Não Índios: Não Configuração. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Pet 3.388, Rel. Min. CARLOS BRITTO, DJe de 1º/7/2010, estabeleceu como marco temporal de ocupação da terra pelos índios, para efeito de reconhecimento como terra indígena, a data da promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988 [...]. Agravante: Tales Oscar Castelo Branco. Agravados: União, Ministério Público Federal e FUNAI. Relator: Min. Teori Zavascki, 09 de dezembro de 2014. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7734834>. Acesso em: 20 fev. 2024.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Habeas corpus nº 95.967-9 Mato Grosso do Sul**. Direito Processual. Habeas Corpus. Prisão Civil do Depositário Infiel. Pacto de São José da Costa Rica. Alteração de Orientação da Jurisprudência do STF. Concessão da Ordem. 1. A matéria em julgamento neste habeas corpus envolve a temática da (in)admissibilidade da prisão civil do depositário infiel no ordenamento jurídico brasileiro no período posterior ao ingresso do Pacto de São José da Costa Rica no direito nacional [...]. Paciente: Eliton de Souza. Coator: Superior Tribunal de Justiça. Relatora: Min. Ellen Gracie, 11 de novembro de 2008. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=565687>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). STF recebe mais uma ação contra lei que institui o marco temporal indígena. **Portal STF**, Brasília, DF, 02 jan. 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=523742&ori=1>. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Plenário mantém condições fixadas no caso Raposa Serra do Sol. **Portal STF**, Brasília, DF, 3 out. 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=251738&ori=1>. Acesso em: 08 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Relator suspende tramitação de processos sobre áreas indígenas até fim da pandemia. **Portal STF**, Brasília, DF, 06 maio 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=442822&ori=1>. Acesso em: 04 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Agravo regimental n.º 2686. ação rescisória**. Agravo Interno na Ação Rescisória. Alegação de Violação a Literal Disposição de Norma Jurídica, Ocorrência de Erro de Fato e Ofensa à Coisa Julgada. Ação que Pretende Rescindir Decisão Proferida em Recurso Ordinário em Mandado de Segurança que Declarou Nulo o Processo Administrativo de Demarcação de Terras Indígenas Estabelecido em Portaria do Ministério da Justiça. Alegada Ausência de Citação da Comunidade Indígena Prejudicada e de Intimação do Ministério Público Federal. Agravo Interno ao qual se dá Provimento [...]. Agravante: Comunidade Indígena Guyraroká. Agravado: Avelino Antonio Donatti. Relator: Ministro Luiz Fux, 08 de abril de 2021. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346296684&ext=.pdf> Acesso em: 14 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Embargos de declaração no agravo regimental na suspensão de liminar 1522/PA**. Ementa Embargos de declaração. Ausência de omissão, contradição ou obscuridade. Caráter meramente infringente. 1. Não se prestam os embargos de declaração, em qualquer hipótese, não obstante a vocação democrática que ostentam e presente sua finalidade precípua de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, para o reexame das questões de fato e de direito já apreciadas, tampouco para alterar o escopo de decisão. 2. Não configuradas quaisquer das hipóteses elencadas no art. 1.022 do CPC, evidencia-se tão somente o inconformismo da parte com a decisão que lhe foi desfavorável. 3. Embargos de declaração conhecidos e rejeitados. Embargantes: Associação Yudja Miratu da Volta Grande do Xingu e outro(a/s). Embargados: Presidente do Tribunal Regional da 1ª Região e outros (a/s). Relatora: Min. Rosa

Weber, 28 de agosto de 2023b. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur486040/false>. Acesso em: 02 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso extraordinário 1017365/SC**. Constitucional. Administrativo. Posse Indígena. Terra Ocupada Tradicionalmente por Comunidade Indígena. Possibilidades Hermenêuticas do Artigo 231 da Constituição da República. Repercussão Geral Reconhecida. Definição do Estatuto Jurídico-Constitucional das Relações de Posse das Áreas de Tradicional Ocupação Indígena à Luz das Regras Dispostas no Artigo 231 da Constituição da República. Aperfeiçoamento do Julgado na Pet 3.388. Possibilidade. Direitos Indígenas Positivados como Direitos Fundamentais. Demarcação. Natureza Jurídica Meramente Declaratória do Direito Originário dos Índios. Posse Indígena. Habitat. Distinção da Posse Civil. Marco Temporal. Insustentabilidade. Laudo Antropológico. Demonstração da Tradicionalidade da Ocupação Indígena. Redimensionamento da Terra Indígena. Possibilidade se Descumprido o Artigo 231. Posse Permanente e Usufruto Exclusivo. Nulidade dos Títulos Particulares Incidentes em Terra Indígena. Indenização. Possibilidade. Compatibilidade da Posse Indígena e da Proteção Ambiental. Ações Possessórias. Recurso Extraordinário Provido. 1. A Constituição de 1988 rompe com um paradigma assimilacionista, que pretendia a progressiva integração do indígena à sociedade nacional, a fim de que deixasse paulatinamente sua condição, para um paradigma de reconhecimento e incentivo ao pluralismo sociocultural e ao direito de existir como indígena [...]. Recorrente: Fundação Nacional dos Povos Indígenas. Recorrido: Instituto do Meio Ambiente de Santa Catarina – IMA. Relator: Min. Edson Fachin, 27 de setembro de 2023c. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur495534/false>. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (5. Região). Divisão de Comunicação Social. TRF5 Extingue ação rescisória e conclui que aldeia Caípe é território indígena Xukuro do Ororubá. **TRF5 notícias**, Recife, 14 dez. 2023d. Disponível em: <https://www.trf5.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?id=325257>. Acesso em: 20 abr. 2024.

BRUNETTO, Maristela. Indígenas de Naviraí acionam Funai na Justiça cobrando demarcação de terras. **Campo Grande News**, Campo Grande, 06 jul. 2023. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/indigenas-de-navirai-acionam-funai-na-justica-cobrando-demarcacao-de-terras>. Acesso em: 04 abr. 2024.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **I Simpósio Internacional de Direitos Humanos na América Latina**. Pernambuco: Canal PPGD - UFPE, 24 out. 2023. 1 vídeo (2h 38 min 42 s). Disponível em: [https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=eCYG29NjQ\\_I](https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=eCYG29NjQ_I). Acesso em: 20 abr. 2024.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. **Litígio estratégico e sistema interamericano de direitos humanos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CARDOSO, Evorah Lusci Costa. Pretérito imperfeito da advocacia pela transformação social. **Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 543-570, 2019.

CARVALHO, Cláudio Oliveira de; CORREIA, Julliana Santos. O Marco Temporal e a judicialização da demarcação de terras indígenas no Brasil. **Revista Cultural Jurídicas**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 25, p. 52-78, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/51803>. Acesso em: 10 fev. 2024.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. "Terra Indígena": aspectos históricos da construção e aplicação de um conceito jurídico. **Revista História (São Paulo)**, São Paulo, v. 35, e75, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/XRTp9SKrKRwMV6D4MjHPMsp/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2024.

CAVALCANTE, Thiago Leandro Vieira. Demarcação de terras indígenas Kaiowá e Guarani em Mato Grosso do Sul: histórico, desafios e perspectivas. **Revista de História**, v. 16, núm. 28, jan./dec., p. 48-68, 2014. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/FRONTEIRAS/article/view/4542>. Acesso em: 10 mar. 2024.

CAVALLI, Guilherme. Ordem de despejo contra retomadas poderá repetir massacre de Caarapó, temem Guarani e Kaiowá. **Instituto Humanitas Unisinos**, São Paulo, 31 jan. 2018. Disponível em: <https://ihu.unisinos.br/publicacoes/188-noticias/noticias-2018/575688-ordem-de-despejo-contr-retomadas-podera-repetir-massacre-de-caarapo-temem-guarani-e-kaiowa>. Acesso em: 04 abr. 2024.

CHIANEZI, Mariane. Em ação inédita, comunidade Guarani e Kaiowá propõe Ação Civil Pública contra a União. **Midiamax**, Campo Grande, 04 jul. 2023. Disponível em: <https://midiamax.uol.com.br/politica/transparencia/2023/em-acao-inedita-comunidade-guarani-e-kaiowa-propoe-acao-civil-publica-contr-a-uniao/>. Acesso em: 04 abr. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório n.º 44/15, caso 12.728**. Mérito. Povo Indígena Xucuru. Brasil. Washington, D.C: CIDH, 28 jul. 2015. Disponível em: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/corte/2016/12728FondoPt.pdf>. Acesso em: 09 jun. 2024.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Situação dos direitos humanos no Brasil**. Aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Washington: CIDH, 2021. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2023.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). **Relatório de Violência contra os Povos Indígenas dados de 2022**. Brasília, DF: CIMI, 2023. Disponível em: <https://cimi.org.br/wp-content/uploads/2023/07/relatorio-violencia-povos-indigenas-2022-cimi.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2023.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). **STF suspende despejo de comunidade Guarani e Kaiowá do tekoha Mboreviry, em Naviraí (MS)**. Brasília, DF: CIMI, 27 abr. 2022. Disponível em: <https://cimi.org.br/2022/04/stf-suspende-despejo-mboreviry/>. Acesso em: 05 abr. 2024.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO (CIMI). Suspensas reintegrações de posse em áreas ocupadas por índios Guarani-Kaiowá em MS. **Notícias**, Brasília,

DF, 16 jan. 2013. Disponível em: <https://cimi.org.br/2013/01/34376/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO REGIONAL MATO GROSSO DO SUL (CIMI-MS); Comissão Pró Índio de São Paulo (CPI-SP); Procuradoria Regional da República da 3ª Região (PRR 3ª) (org.). **Conflitos de direitos sobre as terras Guarani Kaiowá no Estado do Mato Grosso do Sul**. São Paulo: Palas Athena, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Caderno de jurisprudência do STF: concretização direitos humanos – direitos dos povos indígenas**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2023?]. E-book. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/04/cadernos-stf-povos-indigenas-web-23-02-10.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Resolução nº 454, de 22 de abril de 2022**. Estabelece diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas. Brasília, DF: CNJ, 22 abr. 2022. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_287\\_25062019\\_08072019182402.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_287_25062019_08072019182402.pdf). Acesso em: 08 abr. 2024.

CONTRERAS, Juan Carlos Gutiérrez; MARTÍNEZ, Silvano Cantú; COVELLI, Tatiana Rincón. **Litigio estratégico en derechos humanos: modelo para armar**. México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, 2011.

CORAL-DÍAZ, Ana Milena; Beatriz, LONDOÑO-TORO; Lina Marcela, MUÑOZ-ÁVILA. El concepto de litigio estratégico en América Latina: 1990-2010. **Universitas**, Bogotá, CO, n. 121, p. 49-75, jul./dic. 2010.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (Corte IDH). **Caso do Povo Indígena Xucuru e seus Membros vs. Brasil**. San José, Costa Rica: Corte IDH, 5 de fevereiro de 2018. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_346\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_346_por.pdf). Acesso em: 18 fev. 2024.

CUNHA, Manuela Carneiro da. **A história dos índios**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

CURI, Melissa Volpato. Os direitos indígenas e a constituição federal. **Consilium: Revista Eletrônica de Direito**, Brasília, DF, v. 1, n. 4, p. 1-17, 2010. Disponível em: [http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/consilium\\_04\\_03.pdf](http://www.unieuro.edu.br/sitenovo/revistas/downloads/consilium_04_03.pdf). Acesso em: 2 fev. 2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Terras indígenas: a luta judicial pelo direito. *In*: Conselho Indigenista Missionário Regional Mato Grosso do Sul (CIMI-MS); Comissão Pró Índio de São Paulo (CPI-SP); Procuradoria Regional da República da 3ª Região (PRR 3ª) (org.). **Conflitos de direitos sobre as Terras Guarani Kaiowá no Estado do Mato Grosso do Sul**. São Paulo, SP: Palas Athena, 2001. p. 31-37.

DANTAS, Eduardo Sousa. Ações estruturais, direitos fundamentais e o estado de coisas inconstitucional. **Revista Constituição e Garantia de Direitos**, Natal, v. 9 n. 2, ed.15, p. 155-176, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/12258/8487>. Acesso em: 20 ago. 2023.

DOURADO, Maiara. “Agora chega”: em ação inédita, comunidade Guarani e Kaiowá propõe ação civil pública contra a União. Brasília, DF: CIMI, 03 jul. 2023a. Disponível em: <https://cimi.org.br/2023/07/agora-chega-em-acao-inedita-comunidade-guarani-e-kaiowa-propoe-acao-civil-publica-contra-a-uniao/>. Acesso em: 02 ago. 2023.

DOURADO, Maiara. Justiça Federal rejeita pedido de reintegração de posse de território Guarani e Kaiowá. Brasília, DF: CIMI, 19 maio 2023b. Disponível em: <https://cimi.org.br/2023/05/justica-federal-rejeita-pedido-de-reintegracao-de-posse-de-territorio-guarani-e-kaiowa/>. Acesso em: 01 abr. 2024.

DUFFY, Helen. **Strategic human rights litigation**: understanding and maximising impact. Oxford: Hart Publishing, 2018.

DUPRAT, Deborah. O papel do judiciário na demarcação de terras indígenas. *In*: RICARDO, Beto; RICARDO, Fany (org.) **Povos indígenas no Brasil, 2001-2005**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2006. p. 172-175. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/povos-indigenas-no-brasil-2001-2005>. Acesso em: 02 abr. 2024.

EBRAHIM, Raíssa. Assembleia Xukuru: o encontro dos povos indígenas do norte. *[S. l.]*: Marco Zero, 21 maio 2024. Disponível em: <https://marcozero.org/assembleia-xukuru-o-encontro-dos-povos-indigenas-do-nordeste/>. Acesso em: 30 maio 2024.

EUROPEAN ROMA RIGHTS CENTER (ERRC); International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS); Migration Policy Group (MPG). **Strategic litigation of race discrimination in Europe**: from principles to practice. London: ERRC, INTERIGHTS, MPG, 2004.

FAJARDO, Raque Z. Yrigoyen. **Litigio dstratégico en derechos indígenas**: la experiencia de la comunidad nativa “Tres Islas”. Lima: TAREA Asociación Gráfica Educativa, 2013.

FALCÃO, Joaquim. A manera de introduccion democratizacion y servicios legales em America Latina. *In*: BERGALLI, Roberto *et al.* **Los abogados y la democracia em America Latina**. 1. ed. Quito, EC: ILSA – Instituto de Servicios Legales Alternativos, 1986.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2010**: indígenas. Rio de Janeiro: IBGE. 2010. Disponível em: <https://indigenas.ibge.gov.br/apresentacao-indigenas.html>. Acesso. 29 mar. 2024.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE. 2023. Disponível em: [https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm\\_source=ibge&utm\\_medium=home&utm\\_campaign=portal](https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal). Acesso. 29 mar. 2024.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). Comunidade Guarani-Kaiowá de Pyelito Kue (MS) obtém decisão favorável na Justiça. **Notícias**, Brasília, DF, 31 out. 2012a. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2012/comunidade-guarani-kaiowa-de-pyelito-kue-ms-obtem-decisao-favoravel-na-justica>. Acesso em: 04 abr. 2024.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). **Demarcação:** demarcação-de-terras-indígenas. Brasília, DF: FUNAI, [2023]. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas#:~:text=Atualmente%2C%20constam%20736%20terras%20ind%C3%ADgenas,biomas%2C%20sobretudo%20na%20Amaz%C3%B4nia%20Legal.&text=Al%C3%A9m%20disso%2C%20h%C3%A1%20cerca%20de,an%C3%A1lise%20no%20%C3%A2mbito%20da%20Fundação%20A7%C3%A3o>. Acesso em: 15 jan. 2024.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). **Portaria n.º 116, de 14 de fevereiro de 2012.** Estabelece diretrizes e critérios a serem observados na concepção e execução das ações de demarcação de terras indígenas. Brasília, DF: FUNAI, 2012b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=27&data=15/02/2012>. Acesso em: 17 jan. 2024.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). Recurso do MPF garante permanência de indígenas em fazenda ocupada há 8 anos em MS. **Notícias**, Brasília, DF, 30 mar. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2012/recurso-do-mpf-garante-permanencia-de-indigenas-em-fazenda-ocupada-ha-8-anos-em-ms>. Acesso em: 10 mar. 2024.

FUNDO BRASIL DE DIREITOS HUMANOS. **Litigância estratégica em direitos humanos experiências e reflexões.** São Paulo: Fundo Brasil de Direitos Humanos, 2016. Disponível em: <https://www.fundobrasil.org.br/wp-content/uploads/2016/12/litigancia-estrategia-1.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2023.

GERBER, Konstantin; MENDES, Rafaela Paula Ribeiro. Morosidade na demarcação, violência decorrente e o direito à terra dos Guarani Kaiowá. **ARACÊ – Direitos Humanos em Revista**, São Paulo, ano 4, n. 5, p. 323-345, fev. 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/147-282-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/147-282-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 10 mar. 2024.

GOMES, Juliana Cesario Alvim. Nas encruzilhadas: limites e possibilidades do uso do litígio estratégico para o avanço dos direitos humanos e para a transformação social. **Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 389-423, 2019.

GONZÁLEZ, Felipe (org.). **Litigio y políticas públicas em derechos humanos.** Santiago, CL: Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, 2002.

HAESBAERT, Rogério. **Território e descolonialidade:** sobre o giro(multi)territorial/de(s)colonial na “América Latina”. Buenos Aires: CLASCO, 2021.

JUCÁ, Beatriz. Governo Bolsonaro manobra para travar a demarcação de terras indígenas no Brasil. **El País**, São Paulo, 04 fev. 2020. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-02-04/governo-bolsonaro-manobra-para-travar-a-demarcacao-de-terras-indigenas-no-brasil.html>. Acesso em: 01 abr. 2024.

JUSTIÇA autoriza permanência de índios Guarani-Kaiowá em fazenda no MS. **Carta Capital**, [S.l.], 30 out. 2012. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/sociedade/justica-autoriza-permanencia-de-indios-guarani-kaiowa-em-fazenda-no-ms/>. Acesso em: 04 abr. 2024.

LEÃO, André Carneiro; NÓBREGA, Francisco de Assis Nascimento. Os desafios da assistência jurídica aos povos indígenas no Brasil: o caso do povo Xukuru. **Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 1-29, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/h8yQjMpMsQLJz9TdHJs53C/#>. Acesso em: 04 abr. 2024.

LEGAL SERVICES COMMISSION (LSC). **Guide to strategic litigation**. London: Public Law Strategic Support Project, 2013. Disponível em: [https://publiclawproject.org.uk/content/uploads/data/resources/153/40108-Guide-to-Strategic-Litigation-linked-final\\_1\\_8\\_2016.pdf](https://publiclawproject.org.uk/content/uploads/data/resources/153/40108-Guide-to-Strategic-Litigation-linked-final_1_8_2016.pdf). Acesso em: 10 jul. 2023.

LIMA, Bruno Rodrigues de. **Luiza Gama contra o Império**. São Paulo: Contracorrente, 2024.

LOUREIRO, Sílvia Maria da Silveira; DANTAS, Dandara Viégas; SILVA, Jamilly Izabela de Brito. Autodeterminação ou tutela? uma análise do caso Xukuru. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 525-551, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/65130/41525>. Acesso em: 20 mar. 2024.

LUZ, Verônica Gronau; ROCHA, Nayara Côrtes; FARIAS, Lucas Luis de (coord.). **Resumo executivo do estudo “insegurança alimentar e nutricional nas retomadas guarani e kaiowá”**. Brasília, DF: FIAN Brasil, 2023. Disponível em: [fianbrasil.org.br/ssanGK](http://fianbrasil.org.br/ssanGK). Acesso em: 01 abr. 2024.

MANSUR, Vinicius. STF suspende despejo de Guarani e Kaiowá em Caarapó (MS). **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro, 09 abril 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2018/04/09/stf-suspende-despejo-de-guarani-e-kaiowa-em-caarapo-ms>. Acesso em: 04 abr. 2024.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE PESQUISA E ESTUDOS QUALITATIVOS, 2004, Bauru. **Anais eletrônicos [...]**. Bauru: USC, 2004. v. 1. p. 01-10. Disponível em: <https://eduinclusivapesq-uerj.pro.br/entrevista-semi-estruturada-analise-de-objetivos-e-roteiro/>. Acesso e: 02 jan. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Justiça Federal Tribunal Regional Federal (3. Região). Decisão suspende reintegração de posse da “fazenda Guapey”, área ocupada por índios no Mato Grosso do Sul. **Notícias**, Mato Grosso do Sul, 26 jan. 2016. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/noticias/Noticiar/ExibirNoticia/336088-decisao-suspende-reintegracao-de-posse-da-fazenda>. Acesso em: 04 abr. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Justiça Federal Tribunal Regional Federal (3. Região). **Justiça Federal homologa acordo sobre área ocupada pela comunidade indígena Kurupi Santiago Kue em Naviraí MS**. Naviraí, MS: JFTRF 3ª Região. 20 jul. 2023. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/noticias/Noticiar/ExibirNoticia/424898-justica-federal-homologa-acordo-sobre-area-ocupada>. Acesso em: 04 abr. 2024.

MIGNOLO, Walter D.; WALSH, Catherine E. **On Decoloniality: concepts analytics, praxis**. In: Durham and London: Duke University Press, 2018.

MIGNOLO, Walter. **Histórias locais/projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar**. Tradução de Solange Ribeiro de Oliveira. Belo

Horizonte: Editora UFMG, 2003. 505 p. Disponível em: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/HISTORIAS%20LOCAIS\\_pre-textuais%20e%20prefacio.pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/HISTORIAS%20LOCAIS_pre-textuais%20e%20prefacio.pdf). Acesso em: 20 maio 2024.

MIOTTO, Tiago. **Após retomada, Guarani e Kaiowá de Pyelito Kue sofrem novo ataque armado em Iguatemi (MS)**. Brasília, DF: CIMI, 16 dez. 2023. Disponível em: <https://cimi.org.br/2023/12/ataque-pyelitokue/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

MIOTTO, Tiago. **Em ação ilegal e violenta, polícia militar despeja indígenas Guarani e Kaiowá de retomada no Mato Grosso do Sul**. Brasília, DF: CIMI, fev. 2022. Disponível em: <https://cimi.org.br/2022/02/despejo-ilegal-laranjeira-nhanderu/>. Acesso em: 04 abr. 2024.

MIOTTO, Tiago; SPOSATI, Ruy. **Pyelito Kue: os relatos e a geografia dos ataques aos Guarani e Kaiowá em Iguatemi (MS)**. Brasília, DF: CIMI, 19 dez. 2023. Disponível em: <https://cimi.org.br/2023/12/ataquespyelitokue/>. Acesso em: 10 abr. 2024.

MONCAU, Gabriela. 'Conflito iminente': povo Guarani Kaiowá cobra retirada de empresas de território indígena. **Brasil de Fato**, São Paulo, 22 jul. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/07/22/conflito-iminente-povo-guarani-kaiowa-cobra-retirada-de-empresas-de-territorio-indigena>. Acesso em: 14 mar. 2024.

MONDARDO, Marcos. A dinâmica multi/transterritorial dos povos Guarani e Kaiowá na fronteira do Brasil com o Paraguai. *In*: RÜCKERT, Aldomar Arnaldo.; SILVA, Augusto César Pinheiro da; SILVA, Gutemberg de Vilhena (org.). **Geografia política, geopolítica e gestão do território: integração sul-americana e regiões periféricas**. Porto Alegre: Letra1, 2018. p. 218-233. Disponível em: <https://editoraleta1.com.br/epub/9788563800367/files/9788563800367-13.pdf>. Acesso em 10 jan. 2025.

MORAIS, Bruno Martins. **Do corpo ao pó: crônicas da territorialidade Kaiowá e Guarani nas adjacências da morte**. São Paulo: Elefante, 2017.

MOREIRA, Adilson José. **O que é discriminação?** Belo Horizonte: Letramento, 2017.

MPF/MS mantém índios em fazenda ocupada em Paranhos. **Douranews**, Dourados, 17 nov. 2010. Disponível em: <https://www.douranews.com.br/noticias/mpfms-mantem-indios-em-fazenda-ocupada-em-paranhos/3096/>. Acesso em: 03 abr. 2024.

NASCIMENTO, Luciano. Juíza concede reintegração de posse para fazendeiro que matou adolescente indígena. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 12 abr. 2013. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-04-12/juiza-concede-reintegracao-de-posse-para-fazendeiro-que-matou-adolescente-indigena>. Acesso em: 04 abr. 2024.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt (coord.). **Relatório temático do monitoramento de supervisão de sentença da Corte Interamericana de Direitos Humano no caso Xukuru vs. Brasil: ação rescisória nº 0801601-70.2016.4.05.0000 (Aldeia Caípe – Pernambuco)**. Recife: Programa de Extensão



Asidh/UFPE, 2023. E-book. Disponível em: <https://encurtador.com.br/sM684>. Acesso em: 16 fev. 2024.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; CALABRIA, Carina. Apresentação. **Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 01, p. 1-35, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/download/65135/41549>. Acesso em: 05 abr. 2024.

NÓBREGA, Flavianne Fernanda Bitencourt; FRANÇA, Eduarda Peixoto da Cunha. Litígio estratégico x litígio estrutural (de interesse público): ao fim e ao cabo, denominações de um mesmo instituto para a defesa de direitos fundamentais? **Pensar Revista de Ciências Jurídicas**, Fortaleza, v. 27, n. 1, p. 1-12, jan./mar. 2022.

OLIVEIRA, José Carlos. Ruralistas defendem marco temporal para demarcação de terras indígenas: Parlamentares propõem que a data da promulgação da Constituição Federal (05/10/1988) seja a base para definir a ocupação e a propriedade das terras. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 17 mar. 2014. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/428747-ruralistas-defendem-marco-temporal-para-demarcacao-de-terras-indigenas/>. Acesso em: 13 mar. 2024.

OLIVEIRA, Marina. **Justiça indefere pedido de fazendeiro e mantém indígenas Guarani e Kaiowá na retomada de Guapo'y, em Amambai (MS)**. Brasília, DF: CIMI, 05 jul. 2022. Disponível em: <https://cimi.org.br/2022/07/justica-indefere-pedido-de-fazendeiro-e-mantem-indigenas-guarani-e-kaiowa-na-retomada-de-guapoy-em-amambai-ms/>. Acesso em: 01 abr. 2024.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **Strategic litigation impacts**: insights from global experience. New York: Open Society Foundations, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração da sub-secretária-geral, Alice Wairimu Nderitu, sobre a conclusão de visita ao Brasil. **ONU Brasil: notícias**, Brasília, DF, 12 maio 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/231206-declara%C3%A7%C3%A3o-da-sub-secret%C3%A1ria-geral-alice-wairimu-nderitu-sobre-conclus%C3%A3o-de-visita-ao-brasil>. Acesso em: 02 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Assembleia Geral. **Declaração Americana sobre os direitos do Povos Indígenas**. Aprovada na terceira sessão plenária, realizada em 15 de junho de 2016. Santo Domingo, DO: OEA, 2016. Disponível em: [https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND\\_POR.pdf](https://www.oas.org/en/sare/documents/DecAmIND_POR.pdf). Acesso em: 15 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção n° 169 sobre povos indígenas e tribais**. Convocada pelo Conselho Administrativo da Repartição Internacional do Trabalho, Genebra, em 7 de junho de 1989. Genebra: OIT, 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

OSÓRIO, Letícia Marques. Litígio estratégico em direitos humanos: desafios e oportunidades para organizações litigantes. **Revista Direitos e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 1, p. 571-592, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/WHGgkzbtQYZJhLQgZHdTk8s/?lang=pt>. Acesso em: 01 fev. 2023.

PARK, Rosalyn. **A practitioner's guide to human rights monitoring, documentation, and advocacy**. Minneapolis: The Advocates for Human Rights, 2011.

PASSARINHO, Nathalia. Plano de Bolsonaro para demarcações indígenas pode parar na Justiça. **BBC News Brasil**, Londres, 03 jan. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46749222>. Acesso em: 01 abr. 2024.

PEGORARI, Bruno. A tese do “marco temporal da ocupação” como interpretação restritiva do direito à terra dos povos indígenas no Brasil: um olhar sob a perspectiva da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **ARACÉ - Direitos Humanos em Revista**, Ribeirão Preto, SP, ano 4, n. 5, p. 242-262, fev. 2017. Disponível em: <https://arace.emnuvens.com.br/arace/article/view/144>. Acesso em: 20 fev. 2024.

PEREIRA, Levi Marques. **Parentesco e organização social Kaiowá**. 1999. 251 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) -- Departamento de Antropologia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 1999. Disponível em: [file:///C:/Users/usuario/Downloads/pereira\\_levimarques\\_m.pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/pereira_levimarques_m.pdf). Acesso em: 10 fev. 2024.

PIMENTEL, Spensy Kmitta. **Elementos para uma teoria política kaiowá e guarani**. 2012. 375 f. Tesse (Doutorado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-28022013-094259/publico/2012\\_SpensyKmittaPimentel\\_VCorr.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-28022013-094259/publico/2012_SpensyKmittaPimentel_VCorr.pdf). Acesso em: 10 fev. 2024.

PORTELA, Renata. Indígenas cobram medidas dos direitos humanos sobre conflitos com morte em MS. **Midiamax**, Campo Grande, 30 jun. 2022. Disponível em: <https://midiamax.uol.com.br/policia/2022/indigenas-cobram-medidas-dos-direitos-humanos-sobre-conflitos-com-morte-em-ms/>. Acesso em: 14 mar. 2024.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad y modernidad-racionalidade. **Perú Indígena**, [S. l.], v. 13, n. 29, p.11-20, 1992. Disponível em: <http://www.lavaca.org/wpcontent/uploads/2016/04/quijano.pdf>. Acesso em: 22 maio 2023.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, Edgardo (org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005. p. 117-142. Disponível em: [http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100R624103322/12\\_Quijano.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/sur-sur/20100R624103322/12_Quijano.pdf). Acesso em: 20 dez. 2023.

QUIRINO, Flávia. Pacote de despejos da Justiça Federal leva tensão a aldeias Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul. **Fian Brasil**, [S. l.], 21 dez. 2016. Disponível em: <https://fianbrasil.org.br/pacote-de-despejos-da-justica-federal-leva-tensao-a-aldeias-guarani-e-kaiowa-no-mato-grosso-do-sul/>. Acesso em 04 abr. 2024.

RAUBER, Marcelo Artur. "**Prato principal**" terras indígenas: o início da contestação do direito territorial indígena pela Frente Parlamentar da Agropecuária (2011-2014). 2021. 356 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2021. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=11351990](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11351990). Acesso em 13 mar. 2024.

REDAÇÃO. Índios Guarani-Kaiowa entram com ação civil pública contra a união. **O Pantaneiro**, Aquidauana, MS, 03 jul. 2023. Disponível em: <https://www.opantaneiro.com.br/social/indios-guarani-kaiowa-entram-com-acao-civil-publica-contra-a-uniao/203686/>. Acesso em: 14 abr. 2024.

REKOSH, Edwin. Who defines the public interest? public interest law strategies in Central and Eastern Europe. **PILI Papers**, [S. l.], p. 3-16, n. 1, jul. 2005. Disponível em: <https://www.pilnet.org/wp-content/uploads/2020/04/Who-Defines-the-Public-Interest-Article.pdf>. Acesso em 20 jun. 2023.

REKOSH, Edwin; BUCHKO, Kira A.; TERZIEVA, Vessela (ed.). **Pursuing the public interest: a handbook for legal professionals and activists**. New York: Columbia Law School, 2001.

ROA, Mónica; KLUGMAN, Barbara. Considering strategic litigation as an advocacy tool: a case study of the defence of reproductive rights in Colombia. *In*: **Reproductive Health Matters**, [S. l.], v. 22, n. 44, p. 31-41, 2014.

RODRIGUES, Larissa. Por marco temporal, bancada da bala se une à ruralista e promete aumentar pressão contra STF e governo. **CNN Brasil**, Brasília, DF, 23 set. 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/por-marco-temporal-bancada-da-bala-se-une-a-ruralista-e-promete-aumentar-pressao-contra-stf-e-governo/>. Acesso em: 13 mar. 2024.

ROMAGUERA, Daniel Carneiro Leão; TEIXEIRA, João Paulo Allain; BRAGATO, Fernanda Frizzo. Por Uma Crítica Descolonial da Ideologia Humanista dos Direitos Humanos. **Derecho y Cambio Social**, Peru, ano 11, n. 38, p. 1-27, 01 out. 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/usuario/Downloads/Dialnet-PorUmaCriticaDescolonialDaldeologiaHumanistaDosDir-5470223.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2024.

SANCHES, Izabela. Justiça Federal ordena três reintegrações de posse contra os Guarani Kaiowá, no MS. **Amazônia Real**, Campo Grande, 14 fev. 2018. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/justica-federal-ordena-tres-reintegracoes-de-posse-contra-os-guarani-kaiowa-no-ms/>. Acesso em: 04 abr. 2024.

SANTANA, Carolina Ribeiro. A judicialização das questões indígenas: entre a justiça e a justiça. *In*: MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; SILVA, Fernanda Duarte Lopes Lucas da; CRUZ, Adriana Alves dos Santos; CUNHA, Michele Menezes da (org.). **A Questão Indígenas e o Poder Judiciário: programa de estudos avançados**. Rio de Janeiro: EMARF, 2016. p. 58-74. Disponível em: <https://emarf.trf2.jus.br/site/documentos/livroquestaoindigena.pdf>. Acesso: 20 fev. 2024.

SANTOS, Samara Carvalho. **A judicialização da questão territorial indígena: uma análise dos argumentos do Supremo Tribunal Federal e seus impactos na (des)demarcação de terras indígenas no Brasil**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <http://icts.unb.br/jspui/handle/10482/38755>. Acesso em: 20 fev. 2024.

SARTORI JUNIOR, Dailor. Colonialidade e o marco temporal da ocupação de terras indígenas: uma crítica à posição do Supremo Tribunal Federal. **Hendu – Revista Latino-Americana de Direitos Humanos**. Belém/PA, v. 7, n. 1, p. 88-100, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/hendu/article/view/6005>. Acesso em: 20 fev. 2024.

SCHALDERS, André. Funai suspende atendimento e famílias indígenas passam fome no Mato Grosso do Sul. **BBC News Brasil**, Brasília, DF, 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51272231>. Acesso em: 01 abr. 2024.

SCHOKMAN, Ben; CREASEY, Daniel; MOHEN, Patrick. **Short Guide** – Strategic Litigation and Its Role in Promoting and Protecting Human Rights. London: Advocates For International Development (A4ID), 2012. Disponível em: <http://www.a4id.org/wp-content/uploads/2016/04/Strategic-Litigation-Short-Guide-2.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2023.

SILVA, Edson; BARROS, Isabela Paes de. Povo Indígena Xukuru do Ororubá: uma história de mobilizações por afirmação de direitos. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 13, n. 01, p. 395-423, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdp/a/MCvrByLpTnMYZfq8vhyjgJR/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 17 fev. 2024.

SILVA, Rodrigo Deodato de Souza; LOPES, Raphaela de Araújo Lima. Caso povo indígena Xukuru vs. Brasil: uma trajetória processual perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, vol. 13, n. 1, p. 477-496, 2022. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/65128/41512>. Acesso em: 20 mar. 2024.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito Constitucional Brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.

SOARES, Leonardo Barros *et al.* Fatores explicativos das demarcações de terras indígenas: uma revisão de literatura. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**. São Paulo, n. 96, 2021. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/7>. Acesso em: 10 jan. 2024.

SOUZA, Fernando Garcia. Política educacional – Suprema Corte dos EUA – Caso Brown V. Board of Education 347 U.S. 483 (1954) – Julgamento em 17 de maio de 1954. *In*: GRINOVES, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henrique da. **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: JusPODIVM, 2017. p. 251-257.

UMA semana após conflito que matou indígena guarani kaiowá, polícias, MPF e defensorias são mobilizados. **G1**: Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul, 01 jul. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/ms/mato-grosso-do-sul/noticia/2022/07/>

01/uma-semana-apos-conflito-que-matou-indigena-guarani-kaiowa-policias-mpf-e-defensorias-sao-mobilizadas.ghtml. Acesso em: 14 mar. 2024.

UNITED NATIONS. Commission on Human Rights. **Report of the special rapporteur on the rights of indigenous peoples on her mission to Brazil**. 8 de agosto 2016. [Genebra: UN Human Rights, 2016. Disponível em: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/documents/country-reports/154-report-brazil-2016>. Acesso em: 07 ago. 2023

VERDÉLLIO, Andrela. Bolsonaro diz que não fará demarcação de terras indígenas. **Agência Brasil**, Brasília, DF, 16 ago. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-08/bolsonaro-diz-que-nao-fara-demarcacao-de-terras-indigenas>. Acesso em: 01 abr. 2024.

VIETTA, Katya. **Histórias sobre terras e xamãs kaiowa**. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia) -- Programa de Pós Graduação em Antropologia Social, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-20122007-140921/publico/TESE\\_KATYA\\_VIETTA.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-20122007-140921/publico/TESE_KATYA_VIETTA.pdf). Acesso em: 27 mar. 2024.

VILELA, Pedro Rafael. Indígenas foram as principais vítimas de conflitos no campo em 2022. **Agência Brasil**, Brasília, 17 abr. 2023. Disponível em: <https://agencia.brasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-04/indigenas-foram-principais-vitimas-de-conflitos-no-campo-em-2022>. Acesso em: 14 mar. 2024.

WALSH, Catherine E. Interculturalidad y (de)colonialidad: perspectivas críticas y políticas. **Visão Global**, Joaçaba, v. 15, n. 1-2, p. 61-74, jan./dez. 2012.

WALSH, Catherine E. **Rising up, living on: re-existences, sowings, and Decolonial cracks**. Durham: London: Duke University Press, 2023.

XAKRIABÁ, Célia (coord.). **Frente parlamentar mista em defesa dos direitos dos povos indígenas**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados. 27 mar. 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=54318>. Acesso em: 31 mar. 2024.

## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO DAS ENTREVISTAS COM OS REPRESENTANTES JUDICIAIS DOS GUARANI E KAIOWÁ

1. Como as reivindicações dos Guarani e Kaiowá para demandas judiciais chegam até a/ao DPU/MPF/CIMI? São as comunidades que demandam a atuação ou o órgão/instituição percebe essas demandas e levam às comunidades?
2. Você saberia me dizer quais são as principais demandas que os Guarani e Kaiowá levam até à/o DPU/MPF/CIMI?
3. Você percebe alguma relação e semelhança temática das demandas e reivindicações de direitos das diversas comunidades Guarani e Kaiowá? Ou são demandas com temáticas diferentes, conforme cada comunidade?
4. Em sua perspectiva de atuação, as judicializações de demandas em nome dos Guarani e Kaiowá estão mais voltadas à resolução de questões individuais e pontuais ou está mais vinculada a obtenção de impactos de caráter coletivo?
5. Como o DPU/MPF/CIMI realiza o diálogo com as comunidades indígenas em relação às ações judiciais que envolvem os interesses das comunidades?
6. Você já participou de alguma *Aty Guasu*?
  - a. Se sim, como foi essa participação?
7. A/O DPU/MPF/CIMI permite que as opiniões das comunidades ou lideranças Guarani Kaiowá influenciem nas decisões de como irão atuar nos processos judiciais?
8. Há uma abordagem colaborativa na construção das estratégias legais entre a/o DPU/MPF/CIMI e as comunidades Guarani Kaiowá?
9. A atuação da/o DPU/MPF/CIMI ocorre de forma isolada ou em conjunto com outras instituições que atuam em defesa dos direitos indígenas na região (sejam órgãos públicos, ONGs, demais instituições)?
10. A/O DPU/MPF/CIMI tem conseguido fazer uso da Resolução n.º 454/2022 do CNJ, que estabelece diretrizes e procedimentos para efetivar a garantia do direito ao acesso ao Judiciário de pessoas e povos indígenas? Como isso tem acontecido na sua atuação?

11. Existem iniciativas para promover um entendimento mais profundo do judiciário quanto às questões culturais envolvidas nas demandas?
12. Para além da esfera judicial, de que outras maneiras o MPF/CIMI atua em relação às demandas dos Guarani e Kaiowá? (política, administrativa, institucional)
13. Você sabe o que é a atuação mediante litígio estratégico em direitos humanos?
14. As comunidades Guarani e Kaiowá levam até o MPF/CIMI questões sobre a demarcação de seus territórios?
  - a. Se sim, há uma demanda específica sobre a judicialização das demarcações dos territórios pelos Guarani e Kaiowá? (pedir a demarcação na justiça em decorrência da demora)
  - b. Então, diante de tal situação, quais medidas são tomadas pelo MPF/CIMI diante dessas solicitações/demandas? (seja junto ao procedimento demarcatório na FUNAI ou algum outro movimento institucional, judicial).
15. Você sabe me dizer se o MPF/CIMI tem atuado em ações judiciais que discutam ou envolvam questões sobre demarcações dos territórios representando os interesses dos Guarani e Kaiowá?
  - a) Se sim, que tipo de ações são essas? (São ações que reivindicam demarcação ou são ações possessórias)
  - b) Saberá indicar o número (quantidade) ou quais são os processos em que o MPF/CIMI atua e que envolvem demarcação de terras dos Guarani Kaiowá (sejam aqueles ajuizados em favor dos indígenas para impor prazos para finalização do procedimento, sejam ações possessórias que discutam a legitimidade da demarcação indígenas)?
16. E por parte do MPF/CIMI, há uma perspectiva de judicialização dos pedidos de demarcação territorial dos Guarani e Kaiowá?
  - a. Se sim, já se tem algum planejamento sobre como vão ser feitas essas ações ou elas vão depender da demanda das comunidades?
  - b. Se não, por quê?
17. Você entende que a judicialização dos pedidos de demarcação territorial do Guarani Kaiowá poderia ser positiva para a conclusão dos procedimentos?
18. Considerando as ações civis públicas ajuizadas para efetivação da demarcação dos territórios indígenas em Mato Grosso do Sul (como ACP de La Lima, Taunay-Ipegue, Kurupi etc), há perspectiva de ajuizamento de ações nesse sentido para demarcação dos *Tekohas* do Guarani Kaiowá?

- a. Se sim, quais seriam os requisitos para que o MPF/CIMI ajuíze esse tipo de ação? (tempo? Pedidos pela comunidade? Situação de vulnerabilidade? Agressões e ameaças em retomadas?)
  - b. Se não, por quê?
- 19.**Quais são as principais dificuldades e desafios enfrentados pelo MPF/CIMI nas demandas dos Guarani e Kaiowá que envolvem a discussão dos territórios? (Custo; número de pessoas para trabalhar; comunicação com os indígenas; reações dos tribunais; demora para ter uma resolução, etc)
- 20.**Você acha que o MPF/CIMI poderia orientar sua dinâmica de atuação nas ações que discutem demarcação de terras indígenas mediante métodos estratégicos de litígio/litígio estratégico? Explique.
- a. Se sim, quais os principais desafios hoje para o MPF/CIMI atuar mediante litígio estratégico?
  - b. Se não, você sabe dizer qual seria a maior dificuldade do MPF/CIMI em atuar mediante litígio estratégico?
- 21.**Qual a sua percepção de como as demandas das comunidades Guarani e Kaiowá que envolvem discussão sobre território são recebidas pelo judiciário em Mato Grosso do Sul?
- 22.**Como você analisa as respostas do judiciário nos litígios que discutem essas questões territoriais indígenas dos Guarani e Kaiowá? Há variação nas decisões judiciais em diferentes instâncias?
- 23.**Você percebe se existe alguma preocupação do judiciário, à nível regional, em avaliar questões culturais em demandas que envolvem discussão sobre território e demarcação de território indígena?
- 24.**A partir do julgamento do marco temporal, como você analisa a situação dos procedimentos que discutem demarcação de território dos Guarani Kaiowá?
- 25.**Como você entende que o MPF/CIMI poderia privilegiar o protagonismo indígena nas ações judiciais que discutem demarcação de terra das comunidades Guarani e Kaiowá?



## APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO DA ENTREVISTA COM A LIDERANÇA GUARANI E KAIOWÁ

1. Quais as principais dificuldades que os Guarani e Kaiowá enfrentam para entrar na justiça? (custo; não são entendidos; não são atendidos; é difícil de chegar até os lugares; falta de informação, etc).
2. Quem os Guarani e Kaiowá procuram quando precisam da justiça? São órgãos públicos como MPF e DPU? Ou as comunidades têm outros advogados(as)?
  - a. No caso de haver advogados(as), eles trabalham de graça ou a comunidade precisa pagar pelos atendimentos e serviços?
3. Você saberia dizer quais são os principais problemas que as comunidades Guarani e Kaiowá mais levam até esses advogados(as)/MPF/DPU?
4. E quanto vocês precisam de alguma informação da justiça ou querem saber sobre algum processo, vocês conseguem falar com os advogados(as)/MPF/DPU com facilidade?
5. Você acha que a justiça protege os direitos dos Guarani e Kaiowá? Por quê?
6. E quanto ao direito de demarcação de terras, você acredita que a justiça pode proteger e garantir a demarcação dos *tekohas* Guarani e Kaiowá?
  - a. Se não, por quê?
7. Os Guarani e Kaiowá têm procurado a justiça para garantir o direito de demarcação de terras?
  - a. No caso de resposta positiva, você saberia me dizer como ocorre essa decisão de entrar na justiça para demarcar os *tekohas*? Se é a comunidade ou assembleia que exige ou são os(a) advogados(a)/MPF/DPU que sugerem?
  - b. No caso de resposta negativa, por que não buscam o direito de demarcação pela justiça?
8. Como os Guarani e Kaiowá se organizam para requerer a demarcação das suas terras/*tekohas*? É de forma coletiva, pela assembleia *Aty Guasu*, ou cada comunidade por conta própria exige a demarcação de seu *tekoha* para as autoridades? Explique.
9. Você saberia me dizer se as comunidades sabem e entendem como funciona e em que situação estão as demarcações dos seus territórios/*tekohas*? (seja os que estão apenas na via administrativa, seja aqueles da via judicial)

10. Os(as) advogados(as)/MPF/DPU explicam para vocês informações sobre os processos e procedimentos de demarcação e o que eles vão fazer nos processos, de forma clara e fácil de entender?
  - a. Se a resposta for positiva, como isso acontece? Em uma reunião? Nas assembleias? Com ajuda de tradutor? Apenas para as lideranças?
  - b. Se a resposta for negativa, como você acha que isso poderia ser feito?
  
11. Nas Assembleias *Aty Guasu* são feitos planos de como os Guarani e Kaiowá vão lutar pela demarcação de suas terras/tekohas? (estratégias; articulação com defensores dos direitos indígenas; articulação com órgãos de defesa dos direitos indígenas – MPI)
  
12. Os advogados(as)/MPF/CIMI são convidados para participar das assembleias *Aty Guasu*?
  - a. Se sim, como participam?
  
13. As lideranças Guarani e Kaiowá costumam conversar com os advogados/MPF/DPU sobre o que eles vão fazer nos processos judiciais?
  - a. Se sim, você sente que os Guarani e Kaiowá são ouvidos e que suas opiniões são consideradas pelos advogados(as)/MPF/DPU nos processos de demarcação das terras? (seja individualmente, pelas lideranças ou pela Assembleia *Aty Guasu*)
  
14. Você sente que existe uma preocupação para que os Guarani e Kaiowá sejam ouvidos nos processos pelas autoridades da justiça (juízes) sobre a necessidade de demarcação dos seus *tekohas*? (seja uma preocupação dos advogados/MPF/DPU ou da própria justiça)
  
15. Como você acha que os advogados(as) poderiam fazer para que a justiça e outras autoridades entendam melhor a situação dos Guarani e Kaiowá sobre a demarcação de suas terras?
  
16. Você sabe como ficou a decisão do Marco Temporal?
  - a. Se sim, você acha que essa decisão foi boa ou ruim pra luta dos Guarani e Kaiowá para demarcar seus territórios/*tekohas*? Por quê?
  
17. O que você acha que poderia fortalecer e ajudar na organização da luta dos Guarani e Kaiowá pela demarcação dos *tekohas*? (cursos para as comunidades sobre como funciona e como exigir o direito de demarcação; apoio financeiro; pressão popular; acesso às mídias como tv e redes sociais; acesso a serviços básicos; etc).